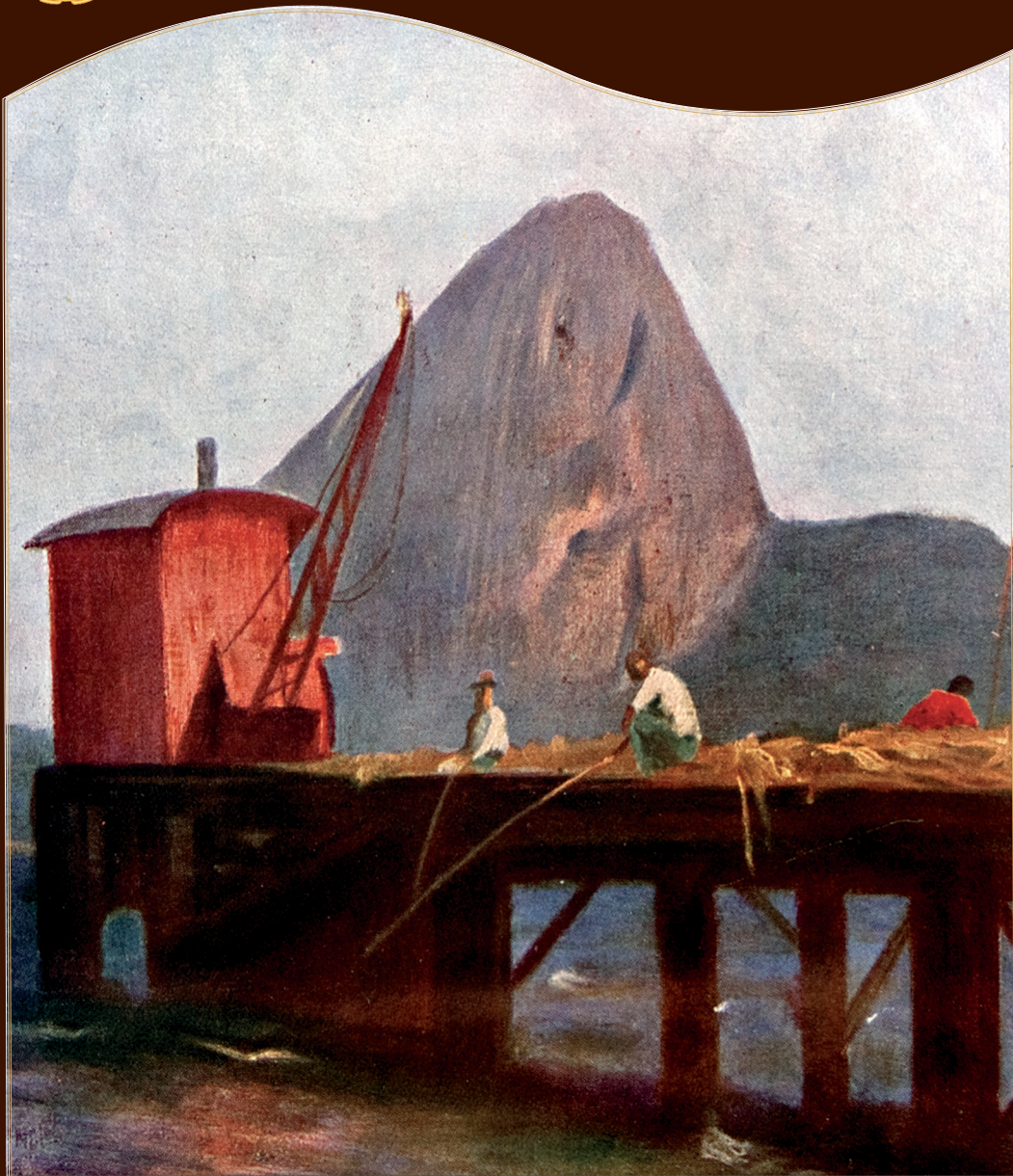




Revista da

ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA

ESG, v. 33, n. 67 - jan. / abr. 2018 - ISSN 0102-1788



NESTA CASA ESTUDA-SE O DESTINO DO BRASIL

REVISTA DA ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA

(Editada desde 1983)

**v. 33 n. 67
jan./abr. 2018**



Rio de Janeiro, 2018

Revista da Escola Superior de Guerra. —
v. 33, n. 67 (jan./abr.) 2018 – Rio de Janeiro: ESG, 2018.

Quadrimestral
ISSN 0102-1788

1. Ciência Militar. 2. Políticas. 3. Segurança Nacional.
4. Poder Nacional. 5. Estratégia.

CDD 320.981

Revista da Escola
Superior de Guerra

A Revista é uma publicação
quadrimestral da ESCOLA
SUPERIOR DE GUERRA, do Rio
de Janeiro. Com tiragem de 1.000
exemplares, circula em âmbito
nacional e internacional.

Comandante

General de Exército
Décio Luís Schons

Subcomandante

Vice-Almirante
Carlos Frederico Carneiro Primo

Conselho Editorial

Prof. Dr. Alexander Zhebit	Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ)	Rio de Janeiro
Prof. Dr. Andrés de Castro García	Universidad Ibero Americana	Santiago, Chile
Prof. Dr. Antonio Jorge Ramalho da Rocha	Universidade de Brasília (UnB)	Brasília - Distrito Federal
Profª. Drª. Carolina Sancho Hirane	Escuela de Gobierno y Geston de la Universidad de Chile	Lima, Peru
Prof. Dr. Eduardo Munhoz Svartman	Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)	Rio Grande do Sul
Prof. Dr. Eli Alves Penha	Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ)	Rio de Janeiro
Profª. Drª. Eliane Superti	Universidade Federal do Amapá (UNIFAP)	Amapá
Prof. Dr. Eurico de Lima Figueiredo	Universidade Federal Fluminense (UFF)	Rio de Janeiro
Prof. Dr. Fernando da Silva Rodrigues	Universidade Salgado de Oliveira (UNIVERSO)	Rio de Janeiro
Prof. Dr. Francisco Carlos Teixeira Da Silva	Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) Instituto Membro do Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ)	Rio de Janeiro
Prof. Dr. Guilherme Sandoval Góes	Escola Superior de Guerra (ESG) Universidade Estácio de Sá (UNESA)	Rio de Janeiro
Prof. Dr. Héctor Luis Saint Pierre	Universidade Estadual Paulista (UNESP)	Franca - São Paulo
Profª. Drª. Jaqueline Santos Barradas	Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UniRio)	Rio de Janeiro
Prof. Dr. Jorge Calvario dos Santos	Universidade Federal Fluminense (UFF) Escola Superior de Guerra (ESG)	Rio de Janeiro

Prof. Dr. José Miguel Arias Neto	Universidade Estadual de Londrina (UEL)	Paraná
Prof. Dr. Marcos Aurélio Guedes de Oliveira	Universidade Federal de Pernambuco (UFPE)	Pernambuco
Profª. Drª. Maria Célia Barbosa Reis da Silva	Escola Superior de Guerra (ESG) Universidade da Força Aérea (UNIFA)	Rio de Janeiro
Prof. Dr. Roberto Benavides Vizcardo	Universidad San Martin de Porres	Lima, Peru
Prof. Dr. Sérgio Luiz Cruz Aguillar	Universidade Estadual Paulista (UNESP)	Marília - São Paulo
Prof. Dr. Valdimir Pirró e Longo	Universidade Federal Fluminense (UFF)	Rio de Janeiro
Prof. Dr. Wanderley Messias da Costa	Universidade de São Paulo (USP)	São Paulo

Editor Científico

Professor Doutor Jorge Calvario dos Santos

Editora Executiva

Professora Doutora Maria Célia Barbosa Reis da Silva

Editoras Assistentes

Jamylle de Almeida Ferreira

Ana Patrícia Guimarães

Revisão de Língua Portuguesa

Professora Doutora Maria Célia Barbosa Reis da Silva

Assistente de Revisão

Professora Thaís Cristina Andrade dos Passos

Revisão de Língua Inglesa

Professora Ana Claudia Bastos Roen dos Santos

Professora Doutora Rejane Pinto Costa

Revisão de Língua Espanhola

Professora Elza Elizabeth Duran de Menezes

Revisora de Normalização das Referências

Professora Alessandra Alves dos Santos

Bibliotecária(Estagiária) Ana Carolina Ferreira Lyra

Diagramação e Arte Final

Anério Ferreira Matos

Assistente de Editoração Eletrônica

Paulo Guilherme de Souza Eugênio

Foto da Capa

Eliseu Visconti 1866-1944 “Pão de Açúcar”. Óleo sobre tela 26 x 32-5 cm 1901

Projeto, Produção Gráfica e Impressão

Gráfica da Escola Superior de Guerra

Os artigos publicados pela revista são de exclusiva responsabilidade de seus autores, não expressam, portanto, o pensamento da Escola Superior de Guerra.



SUMÁRIO

EDITORIAL

ARTIGOS CIENTÍFICOS 9

AS FORÇAS ARMADAS, A GARANTIA DA LEI E DA ORDEM E A INTERVENÇÃO FEDERAL 13

*THE ARMED FORCES, THE GUARANTEE OF LAW AND ORDER AND THE
FEDERAL INTERVENTION*

*LAS FUERZAS ARMADAS, LA GARANTÍA DE LA LEY Y DEL ORDEN Y LA
INTERVENCIÓN FEDERAL*

Reis Friede

A CRISE DE SEGURANÇA PÚBLICA DO RIO DE JANEIRO: UM IMPASSE PARA O FEDERALISMO NACIONAL 31

*THE RIO DE JANEIRO PUBLIC SAFETY CRISIS – A DILEMMA FOR THE
NATIONAL FEDERALISM*

*LA CRISIS DE SEGURIDAD PÚBLICA DE RÍO DE JANEIRO: UN
ESTANCAMIENTO PARA EL FEDERALISMO NACIONAL*

Luiz Carlos Ramiro Junior

A MATERIALIDADE DOS INSTRUMENTOS DE DEFESA NA AMAZÔNIA 60

THE MATERIALITY OF THE DEFENSE INSTRUMENTS IN THE AMAZON

LA MATERIALIDAD DE LOS INSTRUMENTOS DE DEFENSA EN LA AMAZONIA

Bernardo Salgado Rodrigues

Neila Sousa

O PODER AEROESPACIAL E A ESTRATÉGIA NACIONAL DE DEFESA (END) 82

AEROSPACE POWER AND THE NATIONAL DEFENSE STRATEGY (END)

EL PODER AEROESPACIAL Y LA ESTRATEGIA NACIONAL DE DEFENSA (END)

Ivan Muniz de Mesquita

GESTÃO ESTRATÉGICA DE DEFESA: HIPÓTESES DE EMPREGO VERSUS CAPACIDADES	98
--	----

STRATEGIC DEFENSE MANAGEMENT: EMPLOYMENT HYPOTHESES VERSUS CAPACITIES

GESTIÓN ESTRATÉGICA DE LA DEFENSA: HIPÓTESIS DE EMPLEO VERSUS CAPACIDADES

Maria Filomena Fontes Ricco

Fábio Sahm Paggiaro

A CRIMINALIDADE NA DEEP WEB	123
------------------------------------	-----

THE CRIME IN THE DEEP WEB

Flaviano de Souza Alves

LA CRIMINALIDAD EN LA DEEP WEB	142
---------------------------------------	-----

Flaviano de Souza Alves

Traduzido por Elza Elizabeth Duran de Menezes

FORMAÇÃO MILITAR: REFLEXÕES SOBRE A ABORDAGEM DA INTELIGÊNCIA CULTURAL	161
---	-----

MILITARY TRAINING: REFLECTIONS ON THE APPROACH TO CULTURAL INTELLIGENCE

FORMACIÓN MILITAR: REFLEXIONES SOBRE EL ENFOQUE DE LA INTELIGENCIA CULTURAL

Alessandra Veríssimo Lima Santos

Marta Maria Telles

O IMPACTO DA GUERRA DO CONTESTADO NO IDEAL REFORMADOR DO EXÉRCITO E NA POLÍTICA DE DEFESA BRASILEIRA	175
---	------------

THE IMPACT OF CONTESTADO WAR ON THE REFORMER IDEAL OF THE ARMY AND ON THE BRAZILIAN DEFENSE POLICY

EL IMPACTO DE LA GUERRA DEL CONTESTADO EN EL IDEAL REFORMADOR DEL EJÉRCITO Y EN LA POLÍTICA DE DEFENSA BRASILEÑA

Eduardo Rizzatti Salomão

INSTRUÇÕES AOS AUTORES PARA PUBLICAÇÃO NAS REVISTAS DA ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA	198
---	------------



Editorial

O término da edição de uma revista científica significa a consolidação de um trabalho de equipe tanto por parte da equipe editorial como também por autores e pareceristas. Fecha-se uma edição, mas, em paralelo, a edição seguinte já está em curso. É um trabalho contínuo, ao mesmo tempo árduo e gratificante. Quando o periódico encerra seu ciclo de produção e chega às mãos do leitor, inicia-se o ciclo da recepção, do diálogo entre texto, leitor e autor. A aceitação de um periódico está ligada à atualização temática dos artigos, à fluidez do enunciado, à titulação do articulista, ao grau de cientificidade das publicações e à pertinência à linha editorial: critérios também mensurados para a classificação no Qualis.

O endereço eletrônico dos autores tem como fito estimular o diálogo entre as partes envolvidas. Almejamos à aproximação entre os que dedicam parte do seu tempo ao trabalho acadêmico-intelectual, ao estudo e à descoberta de novos conhecimentos e à divulgação do resultado de suas investigações. Cremos que a Ciência não é monopólio de alguns, circunscrito a uma turma de iniciados que, pelo contrário, ela deve estar à disposição de todos que, de alguma forma, queiram compartilhar desse saber em constante movimento.

Esta Revista assume como missão transmitir à sociedade e à academia os resultados de estudos e pesquisas. Com o recém-criado Programa de Pós-Graduação em Segurança Internacional e Defesa (PPGSID) da Escola Superior de Guerra (ESG), nosso periódico adquire uma das finalidades basilares de um Programa em processo de avaliação: divulgar artigos de professores e alunos do Programa, da Escola e de outras Instituições de Ensino Superior cujo eixo temático seja atinente à Defesa.

Neste fascículo, os dois primeiros textos versam acerca da segurança no estado do Rio de Janeiro. O texto inicial – *As Forças Armadas, a Garantia da Lei e da Ordem e a Intervenção Federal* –, de autoria de Reis Friede, explica, em consonância com o texto constitucional e com a legislação infraconstitucional, como se realiza, por ordem expressa da Presidência da República, a participação das Forças Armadas em operações da garantia da lei e da ordem (GLO). O autor também no correr da escritura do texto apresenta as possíveis consequências jurídicas desse tipo de situação de excepcionalidade. O texto denominado *A crise de segurança pública do Rio de Janeiro*: um impasse para o federalismo nacional, assinado por Luiz Carlos Ramiro Junior, conversa com o precedente ao traçar um diagnóstico da singularidade do colapso da Segurança Pública no estado do Rio de Janeiro. O articulista enfatiza “a crise de autoridade local, que leva a um entrecruzamento de competências e, por conseguinte, as consequências de um federalismo impróprio”.

As três escritas subsequentes têm em comum os documentos que discorrem sobre a Defesa. Também mostra a semântica elástica e múltipla do vocábulo

Defesa que se faz presente em debates cotidianos e de várias áreas do saber. Signo que explode nas ruas e nas academias, que motiva embates por parte de leigos e de iniciados. O terceiro texto intitulado *A materialidade dos instrumentos de defesa na Amazônia*, rubricado por Bernardo Salgado Rodrigues e por Neila Sousa, aborda a Amazônia brasileira como uma fronteira crescentemente valorizada e muitos desafios e complexidades para enfrentar. Os autores fazem uma leitura da região a partir materialização dos instrumentos de defesa e, por conseguinte, dos documentos Estratégia Nacional de Defesa (END) e Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN), que destacam “a necessidade de modernização das Forças Armadas, de suas diretrizes estratégicas e do desenvolvimento nacional” tendo como prioridade a Região Amazônica. O quarto artigo sob o título de *O Poder Aeroespacial e a Estratégia Nacional de Defesa* (END), escrito por Ivan Sahm Paggiaro, evidencia os fundamentos do Poder Aeroespacial e apresenta as principais atribuições da Força Aérea Brasileira auferidas pela Estratégia Nacional de Defesa (END). O quinto texto nomeado *Gestão estratégica de Defesa*: hipóteses de emprego versus capacidades, rubricado por Maria Filomena Fontes Ricco e Fábio Sahm Paggiaro, disserta sobre as questões atinentes à passagem do conceito-chave Hipóteses de Emprego, seguido no modelo de gestão estratégica de defesa no Brasil, para o conceito-chave Capacidades, conceito assimilado pelos Estados Unidos da América, países da Organização do Tratado do Atlântico Norte e Austrália. “No Brasil, esta questão surgiu na Estratégia Nacional de Defesa de 2008 e permanece inconclusa no Ministério da Defesa, para o que este relato pretende contribuir”.

O sexto apresenta duas versões em Português e Espanhol, é um texto científico de alerta sobre assunto que submerso nas profundezas da Web é desconhecido por muitos usuários da Internet: *A criminalidade na Deep WEB*, cujo autor Flaviano de Souza Alves mostra, de forma didática, a rede de atos criminosos existentes na *Deep Weeb* e almeja apresentar os riscos a que os cidadãos estão expostos. O tema tem despertado crescente interesse, nos meios acadêmicos, militares, nas áreas de Defesa e Segurança e em áreas policiais.

O penúltimo texto *Formação militar*: reflexões sobre a abordagem da inteligência cultural, criado por Alessandra Veríssimo Lima Santos e Marta Maria Telles, discorre sobre a Inteligência Cultural na formação dos militares das Forças Armadas brasileiras. Em um mundo globalizado com miríades de informações espargindo de e para todos os cantos do planeta, a importância de conhecer culturas distintas e saber com elas dialogar torna-se fundamental, o que requer aprendizado e treinamento.

O último texto *O impacto da Guerra do Contestado no ideal reformador do Exército e na Política de Defesa Brasileira*, assinado por Eduardo Rizzatti Salomão, traz, 112 anos depois de seu término, à mesa de debates “o impacto da Guerra do Contestado (1912-1916) nas políticas de modernização e reorganização do Exército

Brasileiro no século XX". O autor ainda tece considerações sobre mentalidade militar e o papel do Exército na sociedade brasileira.

Textos previamente apresentados no aguardo da leitura e, por conseguinte, das reflexões e sugestões que podem advir do contato entre artigos e público.

Maria Celia Barbosa Reis da Silva



AS FORÇAS ARMADAS, A GARANTIA DA LEI E DA ORDEM E A INTERVENÇÃO FEDERAL

Reis Friede*

RESUMO

O presente artigo objetiva analisar, à luz do Texto Constitucional e da legislação infraconstitucional aplicável, como se dá o emprego das Forças Armadas na denominada Garantia da Lei e da Ordem (GLO) e em situações excepcionais de intervenção federal na área da segurança pública, institutos cujas distinções fundamentais (e respectivas consequências jurídicas) serão apresentadas no decorrer da escritura deste texto. Conforme será demonstrado, o emprego das Forças Armadas, em ambas as situações avocadas, encontra pleno amparo no Ordenamento Jurídico nacional. Da mesma forma, o texto traça um breve panorama a respeito da missão das Forças Armadas ao longo da história brasileira, de modo a identificar e destacar a razão que ensejou a redação prevista no art. 142, *caput*, do Texto Constitucional vigente, regra que consagra as missões (nos planos principal e secundário) inerentes às Forças Armadas. Discorre-se, em seguida, sobre a atual postura democrática das Instituições Militares, o que inviabiliza, na quadra atual, o seu manejo como instrumento de estabilização política. Ao final, o estudo almeja demonstrar que a figura da intervenção federal na área da segurança pública do Estado do Rio de Janeiro caracteriza uma medida excepcional e democrática, cujo sucesso operacional dependerá da efetiva cooperação institucional entre os Poderes da República. Para tanto, a pesquisa baseia-se em textos legais e jornalísticos pertinentes ao assunto abordado.

Palavras-chave: Forças Armadas. Garantia da Lei e da Ordem. Intervenção Federal.

THE ARMED FORCES, THE GUARANTEE OF LAW AND ORDER AND THE FEDERAL INTERVENTION

ABSTRACT

The current article aims to analyze according to Constitution and applicable legislation how employment of armed forces to guarantee the respect for law and order occurs and in exceptional situations of federal intervention in the public security area, entities whose fundamental distinctions (and respective legal consequences) will be presented during the analysis. As it will be demonstrated, the employment of military forces on both situations finds full protection in the

* Reis Friede é Desembargador Federal, Professor Emérito da Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (ECEME) e Professor Honoris Causa da Escola de Comando e Estado-Maior da Aeronáutica (ECEMAR). Site: <<https://reisfriede.wordpress.com/>> Contato: <reisfriede@hotmail.com>

national legal order. In the same way, the text drafts a brief panorama regarding the mission of the armed forces throughout the Brazilian history, so as to identify and highlight the reason that led to the content in article 142, *caput*, of the current Magna Carta, a rule which consecrates the missions (in the main and secondary plans) inherent to military forces. Then, the article discusses the current democratic posture of military institutions which frustrates nowadays its deployment as an instrument of political stabilization. Eventually, the study aims to demonstrate that the federal intervention in the public security of Rio de Janeiro State characterizes an exceptional and democratic measure whose operational success will depend on the effective institutional cooperation amongst the powers of the Republic. Therefore, the research is based on several legal and journalistic texts regarding the analyzed subject.

Keywords: Armed forces. Guarantee of Law and Order. Federal intervention.

*LAS FUERZAS ARMADAS, LA GARANTÍA DE LA LEY Y DEL ORDEN Y LA
INTERVENCIÓN FEDERAL*

RESUMEN

El presente artículo tiene por finalidad analizar, a la luz del Texto Constitucional y de la legislación infra constitucional aplicable, como se da el empleo de las Fuerzas Armadas en la denominada garantía de la ley y del orden (GLO) y en situaciones excepcionales de intervención federal en el área de la seguridad pública, institutos cuyas distinciones fundamentales (y respectivas consecuencias jurídicas) se presentarán en el decurso de la escritura de este texto. Conforme se demostrará, el empleo de las Fuerzas Armadas en ambas situaciones tiene pleno amparo en el Ordenamiento Jurídico nacional. De la misma manera, el texto traza un breve panorama respecto a la misión de las Fuerzas Armadas a lo largo de la historia brasileña, para identificar y destacar la razón que ha motivado la redacción prevista en el art. 142, encabezamiento, del Texto Constitucional vigente, regla que consagra las misiones (en los planos principal e secundario) inherentes a las Fuerzas Armadas. Se discurre, enseguida, sobre la actual postura democrática de las Instituciones Militares, lo que inviabiliza, en el presente momento, su manejo como instrumento de estabilización política. Al final, el estudio pretende demostrar que la figura de la intervención federal en el área de la seguridad pública del Estado de Río de Janeiro caracteriza una medida excepcional y democrática, cuyo éxito operacional dependerá de la efectiva cooperación institucional entre los Poderes de la República. Para tanto, la investigación se basa en diversos textos legales y periodísticos pertinentes al asunto abordado.

Palabras claves: Fuerzas Armadas. Garantía de la Ley y del Orden. Intervención Federal.

1 INTRODUÇÃO

O presente artigo objetiva analisar, à luz do Texto Constitucional e da legislação infraconstitucional aplicável, o emprego das Forças Armadas na denominada Garantia da Lei e da Ordem (GLO) e em situações excepcionais de intervenção federal na área de segurança pública.

De início, analisaremos a evolução histórica da destinação constitucional das Forças Armadas, bem como a razão que motivou a redação dada ao texto atual (art. 142, *caput*, da Constituição Federal /1988), notadamente no que se refere à Garantia da Lei e da Ordem (GLO), estabelecendo, ainda, a devida distinção entre esta missão e a intervenção federal decretada pelo Presidente Michel Temer na área da segurança pública do Estado do Rio de Janeiro.

2 A MISSÃO DAS FORÇAS ARMADAS NA HISTÓRIA CONSTITUCIONAL BRASILEIRA

Conforme amplamente noticiado, o Estado do Rio de Janeiro, em diversas ocasiões, contou com o emprego das Forças Armadas em operações de Garantia da Lei e da Ordem (GLO), uma das missões que lhe foram conferidas pela CF/1988. Em todos os casos em que as Instituições castrenses foram convocadas a atuar na GLO, um aspecto em comum sempre veio à tona. Referimo-nos aos frequentes e desarrazoados questionamentos sobre a regularidade, à luz do Ordenamento Jurídico vigente, de tal emprego, fato que muito provavelmente guarda relação com episódios do passado nacional, quando as Forças Armadas foram efetivamente utilizadas como instrumento de estabilização política.

Refletindo a respeito das diversas atuações militares experimentadas ao longo da história brasileira, quando as Forças Armadas agiam como verdadeiro instrumento de equilíbrio institucional, é possível afirmar que tal emprego pretérito, entre outros fatores, possuía alguma relação com aquilo que os dispositivos constitucionais pertinentes preceituavam acerca das missões anteriormente conferidas às Instituições Militares, dado que demanda, *a priori*, uma análise de tais previsões normativas.

Sintetizando o arcabouço constitucional relativo ao tema, cumpre consignar que a Constituição Imperial (1824) se limitava a dizer que a Força Militar era essencialmente obediente ao Imperador. A Carta de 1891, por sua vez, previa que as Forças de Terra e Mar eram incumbidas da defesa da Pátria (no exterior) e à manutenção das leis (no interior), sendo obrigadas a *sustentar* as instituições constitucionais. Nos termos da Constituição de 1934, eram elas destinadas a *defender* a Pátria e a *garantir* os poderes constitucionais, a *ordem* e a *lei*. A Carta varguista de 1937 relacionava o emprego das Forças Armadas à defesa do Estado. Segundo a Lei Magna de 1946, eram elas dedicadas a *defender* a Pátria e a *garantir* os poderes constitucionais, a *lei* e a *ordem*. Do mesmo modo, a Constituição de

1967 e a Emenda Constitucional nº 1, de 1969, estabeleciam que as Forças Armadas se destinavam a *defender* a Pátria e a *garantir* os poderes constituídos, a *lei* e a *ordem*. Nota-se, pois, que a expressão *garantia da lei e da ordem* foi introduzida, pela primeira vez, na Constituição de 1934.

Por fim, de acordo com o art. 142, *caput*, da Lei Magna de 1988, as Forças Armadas destinam-se à defesa da Pátria e à garantia dos poderes constitucionais; e, *por iniciativa de qualquer destes*, à *garantia da lei e da ordem*. Conforme explica Ferreira Filho (2008, p. 239), as duas primeiras destinações mencionadas na Constituição em vigor (defesa da Pátria; garantia dos poderes constitucionais) retratam o papel *elementar* das Forças Armadas, sendo relativas à própria ideia de *defesa e soberania* do Estado brasileiro. A última delas traduz hipótese em que as Forças Armadas poderão ser empregadas na Garantia da Lei e da Ordem (GLO), por solicitação de qualquer um dos poderes constitucionais, por questões afetas, por exemplo, à *ordem pública*.

A leitura dos dispositivos constitucionais de 1891, 1934, 1937, 1946, 1967, 1969 e 1988 permite concluir que a redação prevista no art. 142, *caput*, da atual Carta Magna, notadamente a expressão *por iniciativa de qualquer destes*, não era encontrada nas demais Constituições, o que não ocorreu por acaso. A razão ponderável para a construção dada ao texto atual foi evitar o manejo, antes frequente, mas atualmente impensável, das Forças Armadas como instrumento de *estabilização política*, por exclusiva iniciativa do Executivo, como tantas vezes ocorreu durante os séculos passados.

Cumprе, então, entender minimamente como a mencionada expressão restou introduzida na Constituição de 1988. Para tanto, recortes jornalísticos publicados por ocasião dos trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte (1987/1988) revelam intensos debates travados acerca da missão a ser conferida às Forças Armadas, conforme registrou *O Globo* (1986, p. 3), na matéria intitulada “Forças Armadas Debatem seu Papel na Constituição”.

O papel constitucional das Forças Armadas será o principal tema da reunião entre os três Ministros Militares e os Chefes do Serviço Nacional de Informações, Estado-Maior das Forças Armadas e do Gabinete Militar da Presidência da República. A reunião será hoje no Quartel General do Exército e terá início às 10h30m. (*O GLOBO*, 1986, p. 3).

Depois de acentuadas disputas na Constituinte, a expressão *por iniciativa de qualquer destes* foi finalmente aprovada, conforme relata matéria de autoria de Dalton Moreira, publicada em 1988:

Apenas os partidos de “esquerda” foram contra a aprovação do artigo que regulamenta o papel constitucional das Forças

Armadas. Por 326 a 102 votos e cinco abstenções, o plenário do Congresso constituinte manteve ontem o texto da Comissão de Sistematização (idêntico ao do Centrão) que permite aos militares defender o território nacional, garantir os poderes constitucionais e, por iniciativa de um destes (referência aos três Poderes), a lei e a ordem. [...].

“Se manteve a tutela militar porque a extensão da expressão ‘da lei e da ordem’ é muito abrangente. Pode ser tanto uma intervenção numa greve quanto um golpe militar”, disse o deputado José Genoíno (PT-SP), autor da tentativa de restringir os poderes das Forças Armadas. Sua emenda, que reproduzia integralmente o texto da ex-comissão de Estudos Constitucionais presidida pelo hoje senador Afonso Arinos (PFL-RJ), limitava a ação dos militares à defesa “da ordem constitucional”. (MOREIRA; 1988, p. 6)

A pertinência da introdução da referida expressão no Texto Constitucional vigente não mostra o papel das Forças Armadas no que se refere à garantia da lei e da ordem, atuação que se encontra absolutamente atrelada à iniciativa dos poderes constituídos. Da mesma forma, o Poder Constituinte Originário também determinou que as normas gerais a serem adotadas na organização, no preparo e no emprego das Forças Armadas fossem estabelecidas através de Lei Complementar (art. 142, § 1º, da CF/1988). Assim, objetivando balizar de vez o emprego das Forças Armadas, a regulamentação do art. 142, § 1º, da CF/1988 deu-se por meio da Lei Complementar nº 97/99, cujo art. 15 assevera que a utilização das Instituições Militares na defesa da Pátria e na garantia dos poderes constitucionais, da lei e da ordem é de responsabilidade do Presidente da República. Da mesma forma, o § 1º do mesmo art. 15 confere ao Presidente da República a decisão do emprego das Forças Armadas, por iniciativa própria ou em atendimento a pedido manifestado por quaisquer dos poderes constitucionais, por intermédio dos Presidentes do Supremo Tribunal Federal, do Senado Federal ou da Câmara dos Deputados. Ademais, nos termos art. 15, § 2º, da citada Lei Complementar, a atuação das Instituições castrenses na garantia da lei e da ordem ocorrerá, desde que esgotados os instrumentos destinados à preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio relacionados no art. 144 da CF/1988 (natureza subsidiária).

Nota-se, portanto, que a atuação das Forças Armadas, consoante o referido arcabouço normativo (notadamente a Constituição Federal e a Lei Complementar nº 97/99), encontra-se muito bem definida, o que permitiu uma verdadeira guinada na concepção estratégica das Instituições marciais, de modo que é possível dizer que as Forças Armadas de hoje conhecem perfeitamente o importante lugar que ocupam no quadro institucional brasileiro. E mais: diante desse amplo mapa normativo, pode-se afirmar que as Forças Armadas cumprem um duplo papel. No plano

principal, destinam-se à defesa da Pátria e à garantia dos poderes constitucionais. Secundariamente, por iniciativa de qualquer dos poderes constituídos, garantem a lei e a ordem, o que somente acontecerá subsidiariamente, ou seja, quando verificada a impossibilidade de os órgãos de segurança pública (arrolados no art. 144 da Lei Maior) proverem uma resposta à demanda constatada (art. 15, § 2º, da Lei Complementar nº 97/99). Por conseguinte, o emprego das Forças Armadas em missões de GLO deve ser entendido como algo excepcional, passível de acontecer somente em situações que efetivamente fogem à ação dos órgãos de segurança pública, pela razão simples de que tal atuação, nos termos da lei de regência, deve ser subsidiária. De qualquer forma, cumpre frisar para efeito de desenvolvimento de um raciocínio comparativo, que o manejo das Forças Armadas na GLO não enseja o afastamento da autonomia do Ente Federado no qual as tropas estejam sendo empregadas.

3 A POSTURA DEMOCRÁTICA DAS FORÇAS ARMADAS DO PAÍS

Não há como negar a evolução institucional experimentada pelas Forças Armadas de hoje, cuja subordinação constitucional aos poderes constituídos não permite mais o seu emprego como mecanismo de solução política. Afinal, como bem advertiu o Ministro Celso de Mello, quando de sua posse na Presidência do Supremo Tribunal Federal (STF), em 22 de maio de 1997, as crises políticas devem ser solucionadas dentro do quadro normativo delineado pelo Ordenamento Constitucional, com os instrumentos jurídicos nele previstos e com fundamento exclusivo no predomínio da Constituição e das leis, o que confere ao Judiciário como um todo, e em particular ao STF enquanto guardião do Texto Magno, um relevante papel (Mandado de Segurança nº 26.603/DF, Tribunal Pleno, julgamento em 4 de outubro de 2007).

Na mesma linha de dicção, Fernando Henrique Cardoso, em artigo publicado no *Estado de São Paulo*, em 2015, ao analisar a atual crise (moral, política, econômica etc.) vivida pelo País, assentou que:

Tudo isso é preocupante, mas não é o que mais me preocupa. Temo, especialmente, duas coisas: o havermos perdido o rumo da História e o fato de a liderança nacional não perceber que a crise que se avizinha não é corriqueira – a desconfiança não é só da economia, é do sistema político como um todo. [...]. Nada se consertará sem uma profunda revisão do sistema político e mais especificamente do sistema partidário e eleitoral. Com uma base fragmentada e alimentando os que o sustentam com partes do Orçamento, o governo atual não tem condições para liderar tal mudança. E ninguém em sã consciência acredita no sistema prevalecente. Daí minha insistência: ou há uma

regeneração “por dentro”, governo e partidos reagem e alteram o que se sabe que deve ser alterado nas leis eleitorais e partidárias, ou a mudança virá “de fora”. No passado, seriam golpes militares. Não é o caso, não é desejável nem se veem sinais. [...]. *Resta, portanto, a Justiça*. Que ela leve adiante a purga; que não se ponham obstáculos insuperáveis ao juiz, aos procuradores, aos delegados ou à mídia. Que tenham a ousadia de chegar até aos mais altos hierarcas, desde que efetivamente culpados. Que o STF não deslustre sua tradição recente. E, principalmente, que os políticos, dos governistas aos oposicionistas, não lavem as mãos. Não deixemos a Justiça só. Somos todos responsáveis perante o Brasil, ainda que desigualmente. Que cada setor político cumpra a sua parte e, em conjunto, mudemos as regras do jogo partidário eleitoral. Sob pena de sermos engolfados por uma crise que se mostrará maior do que nós. (CARDOSO, 2015, p.78).

Vê-se, portanto, que Fernando Henrique Cardoso reconhece que a atual conjuntura, diversamente do que ocorria no passado, impede que os militares resolvam adotar alguma solução *heterodoxa* para os graves problemas que atingem o País, justamente por estarem eles absolutamente compromissados com os alicerces de um Estado Democrático de Direito.

Por terem essa visão democrática quanto à função que lhes reservou o Documento Fundamental do Estado, as Forças Armadas sequer deram ouvidos, e muito menos se deixaram contaminar ideologicamente, pelas manifestações contra o resultado das eleições presidenciais de 2014, ocasião em que grupos antidemocráticos de manifestantes chegaram a pedir a intervenção da Caserna em relação à reeleição da então Presidenta Dilma Rousseff.

Ao contrário, tendo em vista o princípio da subordinação, as Forças Armadas de hoje demonstram rejeitar qualquer proposta autoritária, seja de esquerda ou de direita, estando perfeitamente conscientes do papel institucional que lhes foi reservado no contexto de um Estado Democrático de Direito, bem como de sua absoluta subordinação aos poderes constitucionais. Prova do que ora se afirma é a própria intervenção federal decretada pelo Presidente Michel Temer na área da segurança pública do Estado do Rio de Janeiro, missão na qual as Forças Armadas como um todo, mas em particular o Exército Brasileiro, figuram como protagonistas, não obstante a preocupação exteriorizada pelo Comandante do Exército Brasileiro, General Eduardo Dias da Costa Villas Bôas, que reconhece que o frequente emprego das Forças Armadas em operação de GLO não se apresenta como a situação ideal, “tendo em vista o Exército ser vocacionado, por natureza, à defesa externa da Nação” (2017, p. 2). O que o Comandante do Exército Brasileiro pretendeu dizer é que a missão precípua das Forças Armadas é a defesa da Pátria, e que atuar em missão

de GLO constitui uma função secundária. Portanto, o protagonismo experimentado hoje pelas Forças Armadas não decorre de algum falacioso interesse militar pelo poder civil, mas da própria natureza do grave problema que motivou a edição do decreto interventivo (art. 1º, § 2º, do Decreto nº 9.288, de 16 de fevereiro de 2018 – ato relativo à intervenção federal na área da segurança pública do Estado do Rio de Janeiro). Ora, é de se questionar: caso pairasse dúvida a respeito do compromisso das Forças Armadas do nosso País com a democracia, que Presidente da República nomearia como interventor um General de Quatro Estrelas, último posto do Oficialato do Exército Brasileiro? Soa evidente, portanto, a absoluta confiança depositada nas Forças Armadas.

4 GARANTIA DA LEI E DA ORDEM E INTERVENÇÃO FEDERAL: INSTITUTOS INCONFUNDÍVEIS

O emprego das Forças Armadas na denominada GLO (art. 142, *caput*, da CF/1988) não deve em nenhuma hipótese ser confundido com a figura da intervenção federal (art. 34 da CF/1988), instituto este que atinge temporariamente (de modo total ou parcial, a depender da amplitude do instrumento adotado) a autonomia do Ente Federado. Dentre as diversas hipóteses elencadas pela Constituição, importante mencionar, pela pertinência temática, o caso previsto no art. 34, III, da Lei Maior, segundo o qual a “União não intervirá nos Estados nem no Distrito Federal, exceto para pôr termo a grave comprometimento da ordem pública”, justamente o dispositivo ao qual o art. 1º, § 2º, do Decreto nº 9.288/18 faz referência. Excetuando-se o inédito cenário jurídico estabelecido por meio do mencionado Decreto, em todos os casos em que as Forças Armadas foram utilizadas na garantia da lei e da ordem no Rio de Janeiro (tais como a ocupação dos Complexos do Alemão e da Maré), a autonomia do Estado Federado não foi afastada por qualquer ato interventivo, razão pela qual o comando da segurança pública permaneceu sob a regência do respectivo Governador e do Secretário de Segurança Pública.

Malgrado toda a sorte de considerações (elogiosas ou críticas, indistintamente) levadas a efeito pelos mais diversos setores do Estado e da sociedade brasileira, e deixando de lado qualquer viés ideológico que possa comprometer uma leitura isenta do quadro jurídico-operacional pertinente à parcial intervenção da União na autonomia do Estado do Rio de Janeiro, parece-nos que o caminho trilhado pelo Ente Central encontra pleno amparo constitucional, notadamente o art. 34, III, da Lei Magna. Ademais, sob o prisma operacional, o fato de ter sido nomeado como Interventor um General de Exército (art. 2º, *caput*, do Decreto nº 9.288/18) em nada altera a lisura da medida decretada (*ex officio*) pelo Presidente da República. Pelo contrário, a natureza da missão impunha mesmo o chamamento das Forças Armadas (e de um Oficial General competente e habilitado para comandar as

tropas) ao centro do problema, cuja gravidade salta aos olhos de qualquer pessoa informada. Aliás, para percebê-la, basta sair – com a devida cautela para não ser atingido por uma “bala perdida” – às ruas do Rio de Janeiro, cujo cenário é assim retratado.

Não se pode conceber a intervenção federal na segurança do Estado do Rio de Janeiro como um fato isolado, fora de contexto, sob risco de se cair numa armadilha. A decisão foi tomada pelo presidente Michel Temer, a pedido do próprio governador Luiz Fernando Pezão, que admitiu que a violência estava fora de controle [...]. Não é segredo para ninguém [...] o descabimento que aconteceu durante o carnaval [...]: arrastões em plena orla de Ipanema, saque a supermercado no Leblon, furtos e roubos por toda parte – alguns seguidos de covardes agressões às vítimas – e desordem generalizada. [...] Cariocas e fluminenses sabem que (estes episódios) eram apenas uma extensão do que já vinha ocorrendo, embora autoridades parecessem ignorar a gravidade da situação: adolescentes atingidos por balas perdidas dentro de escolas; bebê baleado na barriga da mãe; inocentes mortos em operações desastradas; policiais militares sendo assassinados em série. Em resumo, o caos. [...]. Os números refletem esse cenário de anomia. Segundo o Instituto de Segurança Pública (ISP), o Estado do Rio fechou 2017 com 5.332 homicídios dolosos, o que representa um aumento de 5,57% em relação ao ano anterior. Os dados de janeiro de 2018 mostram que a situação permanece grave. Os casos de letalidade violenta (homicídio doloso, latrocínio, lesão corporal seguida de morte e autos de resistência) aumentaram 7,6% em comparação com o mesmo período do ano passado (de 603 para 649). Portanto, é nesse contexto que se deu a intervenção. E, analisando os fatos sem viés ideológico, não há por que comparar a situação atual com arroubos de autoritarismo dos anos de chumbo. O decreto foi aprovado pelo Congresso Nacional, com ampla maioria, respeitando a Constituição. Tudo dentro da lei [...]. Caberá a órgãos como Ministério Público, Defensoria Pública etc. denunciar eventuais desvios de conduta de quem quer que seja, como acontece no estado democrático de direito. Se há hoje algum estado de exceção é o que impõe às comunidades o tráfico e a milícia, que espalham o terror e cobram taxas por serviços básicos que outros cidadãos não pagam. (*O GLOBO*, 2018, p. 10).

Embora o segmento crítico (e talvez desinformado) insista em etiquetar ideologicamente a aludida intervenção, adjetivando-a por meio da inserção do

termo militar, taxando-a, incorretamente, de intervenção militar, cumpre recordar que a iniciativa da excepcionalidade não partiu – nem poderia mesmo partir, tendo em vista o profissionalismo e o completo afastamento das Forças Armadas da cena política – dos militares, mas do Chefe do Poder Executivo Federal, no âmbito de sua *competência privativa* (art. 84, X, da CF/1988). Frise-se, ainda, que o Congresso Nacional, no exercício do imprescindível controle político que lhe é inerente, analisou e aprovou a medida em questão (art. 49, IV, c/c art. 36, § 1º, ambos da CF/1988).

Vê-se, portanto, que a intervenção federal em questão, ainda que limitada à área da segurança pública do Estado do Rio de Janeiro, não somente encontra previsão na Constituição brasileira, como também corresponde a um instrumento presente nas mais diversas legislações constitucionais e infraconstitucionais no mundo democrático.

Exemplo recente de uma intervenção federal, circunscrita à segurança pública, ocorreu em Miami por duas vezes. Na primeira, no início do governo Reagan, em 1981, com uma atuação maciça de efetivos da Guarda Nacional, e, posteriormente, em 2003, por determinação do governo Bush. Em ambos os casos (ainda que com ênfase no primeiro), a operação revelou-se um grande sucesso, debelando a criminalidade que havia tomado conta daquela importante cidade turística norte-americana.

5 EXCEPCIONALIDADE DA INTERVENÇÃO FEDERAL E COOPERAÇÃO INSTITUCIONAL

Conforme consignado, intervenção federal na segurança pública de um Estado Federado não significa intervenção militar, muito menos configura a introdução, no País, de um estado de exceção. Muito pelo contrário, o que se objetiva é justamente estancar o inegável processo de deterioração da segurança pública, fenômeno que reconhecidamente se encontrava em curso quando da edição do Decreto nº 9.288/18. Trata-se a intervenção federal de uma medida democrática, prevista expressamente no Texto Constitucional, direcionada para situações excepcionais, tal como a constatação de um grave comprometimento da ordem pública, exatamente a cruel e infeliz realidade diagnosticada no Rio de Janeiro, e que demandava mesmo a adoção de um instrumento jurídico excepcional.

A crise da segurança pública é ampla, profunda e perigosa [...] porque o crime criou coalizões. Ninguém sabe hoje a separação entre tráfico de drogas e tráfico de armas. [...] As drogas e as armas entram pela terra, pelo mar ou pelo ar, atravessam estradas e rios, cruzam fronteiras estaduais, chegam nas [sic] grandes cidades e alimentam o poder de grupos que tiram a soberania do Estado Nacional sobre partes do nosso

território urbano. [...] A crise da segurança pública não é mais algo localizado, virou uma epidemia. Não é um problema segmentado, mas um risco generalizado. A violência está em níveis intoleráveis e [...] atingiu dimensão de país em guerra. [...] o inimigo é grande e ameaça não uma cidade, mas a Nação [...]. (LEITÃO, 2018, p. 32).

Tendo em vista o princípio da cooperação que deve reger as relações entre os Entes Federados e os Poderes da República, não poderia a União quedar inerte diante do caos instalado na segurança pública do Estado do Rio de Janeiro. No presente caso, o mesmo espírito cooperativo deve orientar a postura institucional do Legislativo e do Judiciário. Afinal, se às Forças Armadas foi conferida a missão de pôr fim ao grave comprometimento da ordem pública no Estado do Rio de Janeiro, devem elas igualmente receber os meios (em todos os aspectos legais possíveis, inclusive no campo da legítima e republicana cooperação institucional) necessários para o cumprimento exitoso da tarefa. Até mesmo porque, sabemos perfeitamente que não há, no País, outra Força Estatal a ser constitucionalmente convocada para debelar o “incêndio” que efetivamente ameaça arrasar o corpo social, capaz até mesmo de anular um dos direitos mais básicos dos indivíduos: o direito de ir e vir. Diferentemente de *Gotham City*, não dispomos de um *Batman* para salvar o Rio de Janeiro.

Destarte, contra o mal (vale dizer, o crime organizado) que se pretende *controlar* – posto que eliminá-lo seria uma utopia estatal –, é preciso muito mais do que militares e policiais armados. Precisamos, sim, *ombrear* – para usar um termo próprio da Caserna – com aqueles que, neste momento, estão arriscando a vida por uma sociedade segura e em paz, necessidade que o Congresso Nacional já havia considerado ao editar a Lei nº 13.491, de 13 de outubro de 2017, que alterou o Código Penal Militar (CPM – Decreto-Lei nº 1.001, de 21 de outubro de 1969), estabelecendo, em síntese, que os crimes de que trata o art. 9º do CPM, quando dolosos contra a vida e cometidos por militares das Forças Armadas contra civil, serão da competência da Justiça Militar da União, se praticados no contexto do cumprimento de atribuições que lhes forem estabelecidas pelo Presidente da República ou pelo Ministro de Estado da Defesa, de ação que envolva a segurança de instituição militar ou de missão militar, mesmo que não beligerante, ou de atividade de natureza militar, de operação de paz, de garantia da lei e da ordem ou de atribuição subsidiária, realizadas em conformidade com o disposto no art. 142 da CF/1988 e na forma dos seguintes diplomas legais: Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986 – Código Brasileiro de Aeronáutica; Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999; Decreto-Lei nº 1.002, de 21 de outubro de 1969 – Código de Processo Penal Militar; e Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 – Código Eleitoral. Portanto, andou bem o Parlamento Federal ao conferir tal competência à Justiça Militar da União, mormente se considerarmos o preciso argumento esposado pelo General Villas Bôas, Comandante do Exército Brasileiro:

A Justiça Militar tem um histórico de austeridade na aplicação das penas e celeridade na condução dos processos. Submeter os militares das Forças Armadas ao foro da Justiça Militar, ao contrário do que possa parecer àqueles com menor conhecimento sobre o tema, torna mais rígida e célere a punição de crimes e abusos cometidos por esses representantes do Estado, nas operações de GLO. (VILLAS BÔAS; 2017, p. 3).

Da mesma forma, a Advocacia-Geral da União já percebeu a necessidade de apoiar institucionalmente os executores da medida em questão, conforme demonstra a matéria publicada em *O Globo*, ora transcrita:

Defesa - Intervenção Terá Apoio Jurídico

Num encontro ontem com o interventor Walter Braga Netto, a ministra Grace Mendonça, advogada-geral da União, disse que três advogados do governo federal já foram indicados para prestar assessoramento direto ao general durante as ações no Rio. A reunião, que teve a participação do procurador geral do Estado do Rio, Claudio Roberto Pieruccetti Marques, foi para definir as responsabilidades jurídicas durante a intervenção federal. Ficou decidido que o governo do estado e a União devem buscar, sempre que possível, atuar em conjunto. E que a cooperação jurídica ocorrerá sempre que necessária.

Os acordos firmados foram descritos num memorando. O texto diz que a cooperação não afetará as respectivas competências constitucionais e legais da Advocacia-Geral da União e da Procuradoria-Geral do Estado e que eventuais dúvidas sobre tais atribuições deverão ser solucionadas em comum acordo pelas instituições.

Após a reunião, Grace Mendonça ressaltou que não existe a figura de mandado de busca e apreensão coletivo. Ela disse, no entanto, que não há controvérsia quando os mandados definem as áreas onde as forças de segurança vão atuar.

– “Todos nós sabemos que num ambiente de comunidade não se tem precisão em torno daquele endereço ou sequer se tem o endereço. Os mandados de busca e apreensão vêm bem delimitados em torno daquela extensão em que se dará a operação. Então, não enxergamos qualquer tipo de controvérsia” – explicou a ministra.

O mandado de busca e apreensão é uma autorização dada pela Justiça para que a polícia vasculhe um determinado endereço ligado ao suspeito. Esses documentos são, normalmente, expedidos com o nome do acusado e o local onde a polícia pode entrar para buscar provas. (ALFANO, 2018, p. 8).

Assim, não há dúvida de que a chave para o sucesso desse tipo de empreitada encontra-se exatamente na *cooperação*. Não se pode admitir que o Estado, que

é por definição *uno* e *indivisível*, possa se digladiar, em face de seus diferentes órgãos com distintas competências. Até porque, tecnicamente, não existem três Poderes. Apenas o Poder Estatal, cujo exercício funcional, por seu turno, é dividido nas esferas Executiva, Legislativa e Judiciária. Não obstante, o que se observa, na realidade, é uma espécie de autodegradação do Poder Estatal, conforme registrado por Dorrit Harazim:

Toda cidade cuja rotina depende de um aplicativo como o *Onde Tem Tiroteio (OTT-RJ)*, o qual só no primeiro mês deste ano (01/2018) registrou mais de cem confrontos a céu aberto, é uma cidade doente. Todo estado (federado) que tem a administração pública transformada em bandidagem tentacular, como o Rio de Janeiro, é um *estado moribundo*. E todo país cujos Três Poderes se revezam na capacidade de autodegradar-se é o retrato do Brasil de 2018 com seus 207 milhões de habitantes. Fica faltando uma sociedade com âncora na moral pública. (HARAZIM, 2018, p. 20).

Sem um amparo jurídico, quer sob a ótica legislativa, quer sob o ponto de vista de uma adequada hermenêutica judicial, não há como enfrentar, com a devida e necessária parcela de êxito, o extraordinário nível de sofisticação e abrangência que a criminalidade logrou alcançar nos últimos anos.

A atuação de criminosos sob o controle de bem estruturadas organizações é um dos mais graves problemas do mundo contemporâneo. Em torno delas se estabelece um círculo vicioso de causas e consequências, envolvendo instituições estatais, que torna muito difícil o encontro de soluções. No Brasil, fatores como a exclusão social, o crescimento do narcotráfico, a ineficácia generalizada da segurança pública, a corrupção e a impunidade agravam ainda mais a situação. (NUNES, 2018, p. 20).

Nesta toada, não é razoável supor que um soldado convocado por uma determinação legal (compulsória e incondicional) não possa ostentar as condições de *segurança jurídica* mínimas para o cumprimento pleno e efetivo da missão que lhe foi conferida, preservando-o – a exemplo dos combatentes norte-americanos nas guerras que travam, internamente, através da Guarda Nacional, ou, externamente, com seu Exército Regular – de eventuais “revanchismos ideológicos”, assim como de outras “armadilhas jurídicas” desconexas com a correta exegese das regras excepcionais que autorizaram a própria intervenção federal (de natureza civil), conduzida por efetivos das Forças Armadas do povo brasileiro. Nesse particular contexto, não coaduna com os poderes extraordinários (porém não arbitrários, uma vez que expressamente previstos no Texto Constitucional e nas leis que com

ele convergem) e com sua correta e adequada hermenêutica, que, em situações excepcionais, um agente militar do Estado, convocado para esta finalidade, não possa, legal e legitimamente, atirar em um bandido que exiba (em situação de pronto emprego) um fuzil de guerra, mesmo que ainda não esteja mirando diretamente para o militar, mas que seja absolutamente crível que pretendesse fazê-lo. É importante concluir que, em situações especialíssimas – como a de intervenção federal, de caráter excepcional –, o simples porte ostensivo de um fuzil de guerra absolutamente preparado para ser usado contra as Forças Militares e/ou Policiais do Estado já permite concluir que tal criminoso se encontra em pronta situação de agressão injusta e iminente contra o agente estatal e/ou terceiros, caracterizando, assim, um dos requisitos objetivos necessários para a configuração da excludente de legítima defesa (art. 25 do Código Penal e o art. 44 do Código Penal Militar). Cumpre destacar que as excludentes de ilicitude elencadas na Parte Geral dos referidos *Codex* não devem ser interpretadas de modo restritivo, especialmente por se tratar de normas penais permissivas, raciocínio que se conjuga com o princípio constitucional da presunção da legitimidade dos atos praticados por agentes públicos.

Com efeito, apesar de a intervenção não se traduzir em um estado de exceção, ela se insere em um quadro de absoluta excepcionalidade – grave comprometimento da ordem pública, no qual se constata o frequente emprego de armas de guerra pelos criminosos – e, como tal, deve ser interpretada pelos integrantes da magistratura.

Os dados estão lá, mas são *tantos* que só de pensar em mergulhar naquele mundo de números já dá sono. O Brasil [...] tem uma das legislações mais modernas do mundo, mas não sabe fazer bom uso [e uma correta hermenêutica interpretativa] dela. (SELEME, 2018, p. 13).

Eventuais excessos devem ser coibidos e punidos com extremo rigor, seja administrativamente, pelas próprias autoridades militares e policiais, seja judicialmente, pelos juízes. Aliás, o próprio General Villas Bôas expressamente consignou que “execuções extrajudiciais, desvios de conduta ou violações de direitos humanos não encontram guarda no estamento das Forças Armadas, nem coadunam com os princípios morais e éticos observados por seus integrantes”, episódios que, caso venham a ocorrer, “resultarão em punição exemplar dos envolvidos” (*Revista de Direito Militar*, 2017, p. 3).

Não prover aos interventores os meios *adequados* para sua atuação seria condenar toda a operação ao fracasso, em prejuízo último do titular do poder político, ou seja, o povo fluminense e brasileiro. Ademais, seria também condenar, sem qualquer possibilidade de manifestação, a sociedade fluminense a suportar o estado de coisas com as quais ela infelizmente se acostumou a conviver.

A Organização das Nações Unidas (ONU) entendeu isso e, durante sua intervenção no Haiti, liderada pelas tropas brasileiras, o sucesso decorreu, sobretudo, desse entendimento de que é legítima a ação de alguém que mata outrem que está portando uma arma de guerra, mesmo sem estar apontando diretamente para um cidadão ou para integrantes das Forças Militares e Policiais.

Em 13 anos no Haiti (não houve chancela para ações violentas das tropas que participaram da intervenção), o que demonstra a índole dos militares e o apego à legalidade [ainda que no contexto das regras legais e de engajamento outorgadas pela ONU]. (RIBEIRO, 2018, p. 10).

Executivo, Legislativo e Judiciário, portanto, devem atuar de mãos dadas, inclusive em respeito à autorização do Executivo, que foi concedida – em absoluta obediência às normas previstas na Constituição Federal –, ouvidos os Conselhos respectivos e com o aval do Legislativo, em benefício último da sociedade brasileira e carioca, que é a responsável, em última análise, pelo pagamento dos salários de seus membros.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Do exposto, pode-se inferir que o emprego das Forças Armadas na intervenção federal na área da segurança pública do Rio de Janeiro encontra pleno amparo jurídico-operacional, não podendo tal medida ser equivocadamente rotulada de *intervenção militar* e, muito menos, como sendo o início da introdução, no País, de um *estado de exceção*. Muito pelo contrário, o que se objetiva é justamente estancar o processo de deterioração da segurança pública, fenômeno que reconhecidamente se encontrava em curso quando da edição do Decreto Interventivo, e que é, nesta hipótese, compulsório (e não meramente discricionário), em face da gravíssima situação de descontrole da segurança pública, na qualidade de função essencial (e, portanto, inafastável) do Estado e, consequentemente, de seus agentes.

Vale reafirmar, por oportuno, que a intervenção federal constitui uma medida democrática, prevista expressamente no Texto Constitucional, direcionada para situações excepcionais, tal como a constatação de um grave comprometimento da ordem pública, exatamente a realidade diagnosticada no Rio de Janeiro, e que demandava mesmo a adoção de um instrumento jurídico excepcional, cuja chave para o sucesso se encontra exatamente na *cooperação* entre as Instituições e os Poderes da República. Afinal, sem um *amparo jurídico*, quer sob a ótica *legislativa*, quer sob o ponto de vista de uma adequada *hermenêutica judicial*, não há como enfrentar, com um mínimo de êxito, o extraordinário nível de sofisticação e abrangência que a criminalidade logrou alcançar nos últimos anos, e que, inclusive, a

curto e médio prazos, se nada for feito, poderá conduzir nosso País – e não somente o Estado do Rio de Janeiro – a uma situação de fragmentação social, com a criação de verdadeiros “Estados Paralelos” em solo pátrio.

REFERÊNCIAS

ALFANO, Bruno. Defesa: Intervenção terá apoio jurídico. *O Globo*, Rio de Janeiro, p. 8, 3 mar. 2018.

BRASIL. Constituição Política do Império do Brasil, 1824. *Carta de Lei*. Secretaria de Estado dos Negocios do Imperio do Brazil, 25 mar. 1924. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm>. Acesso em: 26 jun. 2015.

_____. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, 1891. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*. Brasília, DF, 24 fev. 1891. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm>. Acesso em: 26 jun. 2015.

_____. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, 1934. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*. Brasília, DF, 16 jul. 1934. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm>. Acesso em: 26 jun. 2015.

_____. Constituição dos Estados Unidos do Brasil, 1937. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*. Brasília, DF, 10 nov. 1937. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm>. Acesso em: 26 jun. 2015.

_____. Constituição dos Estados Unidos do Brasil, 1946. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*. Brasília, DF, 18 set. 1946. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm>. Acesso em: 26 jun. 2015.

_____. Constituição da República Federativa do Brasil, 1967. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*. Brasília, DF, 24 jan. 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm>. Acesso em: 26 jun. 2015.

_____. Constituição da República Federativa do Brasil, 1988. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*. Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 26 jun. 2015.

BRASIL. Decreto nº 9.288, de 16 de fevereiro de 2018. Decreta intervenção federal no Estado do Rio de Janeiro com o objetivo de pôr termo ao grave comprometimento da ordem pública. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*. Brasília, DF, 16 fev. 2018. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/D9288.htm>. Acesso em: 7 mar. 2018.

_____. Emenda Constitucional nº 1, de 1969. Edita o novo texto da Constituição Federal de 24 de janeiro de 1967. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*. Brasília, DF, 20 out. 1969. Seção 1. Página 8865. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc01-69.htm>. Acesso em: 26 jun. 2015.

_____. Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999. Dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*. Brasília, DF, 10 jun. 1999. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/leis/LCP/Lcp97.htm>. Acesso em: 7 mar. 2018.

_____. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº 26.603/DF. *STF, Tribunal Pleno*, Brasília, DF, julgamento em 4 out. 2007. Relatoria do Ministro Celso de Mello. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=570121>>. Acesso em: 29 jan. 2015.

CARDOSO, Fernando Henrique. Chegou a Hora. *O Estado de São Paulo*, São Paulo, 1 fev. 2015. Caderno Opinião. Disponível em: <<http://opinioao.estadao.com.br/noticias/geral,chegou-a-hora-imp-,1627774>>. Acesso em: 15 fev. 2015.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional*. 34. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2008.

HARAZIM, Dorrit. Escassez de moral pública. *O Globo*, Rio de Janeiro, 4 fev. 2018. Caderno Opinião, p. 20. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/opinioao/escassez-de-moral-publica-22360492>>. Acesso em: 9 mar. 2018.

LEITÃO, Miriam. Todas as Forças. *O Globo*, Rio de Janeiro, 21 jan. 2018. Caderno Economia, p. 32. Disponível em: <<http://blogs.oglobo.globo.com/miriam-leitao/post/todas-forcas.html>>. Acesso em: 9 mar. 2018.

MOREIRA, Dalton. Constituinte mantém atribuições das Forças Armadas. *Folha de São Paulo*, São Paulo, p. 6, 13 abr. 1988. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/108099/1988_10%20a%2015%20de%20Abril_%20068b.pdf?sequence=3>. Acesso em: 30 jan. 2015.

NUNES, Richard Fernandez. No grito, não funciona. *Revista Época*, 05 mar. 2018, p. 20.

O GLOBO. Forças Armadas debatem seu papel na Constituição. *O Globo*, Rio de Janeiro, p. 3, 14 jan. 1986. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/114532/1986_JAN%20a%20JUL_008.pdf?sequence=1>. Acesso em: 30 jan. 2015.

_____. Medida necessária. *O Globo*, Rio de Janeiro, p. 10, 6 mar. 2018. Caderno Opinião. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/opiniao/medida-necessaria-22451018>>. Acesso em: 9 mar. 2018.

RIBEIRO, Augusto Heleno; Tensão permanente. *O Globo*, 24 fev. 2018, Caderno Rio, p. 10. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/rio/tensao-permanente-diz-general-que-atuou-em-missao-de-paz-no-haiti-22428992>>. Acesso em: 13 mar. 2018.

SELEME, Ascânio. Os cegos que não viram o Brasil ser saqueado. *O Globo*, Rio de Janeiro, 8 fev. 2018. Caderno Opinião, p. 13. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/opiniao/os-cegos-que-nao-viram-brasil-ser-saqueado-22376507>>. Acesso em: 13 mar. 2018.

VILLAS BÔAS, Eduardo Dias da Costa. Eduardo Dias da Costa Villas Bôas. *Revista de Direito Militar*, nº 126, set. /dez., p. 3, 2017. Entrevista coletiva.

Recebido em: 02 dez. 17

Aceito em: 03 abr. 18

A CRISE DE SEGURANÇA PÚBLICA DO RIO DE JANEIRO: UM IMPASSE PARA O FEDERALISMO NACIONAL

Luiz Carlos Ramiro Junior*

RESUMO

A partir de um diagnóstico da singularidade da crise do Rio de Janeiro na área da Segurança Pública, dois pontos críticos tidos como causas do fenômeno são observados: a crise de autoridade local, que leva a um entrecruzamento de competências, e, por conseguinte, as consequências de um federalismo impróprio. O impasse federativo é explicado pelas reiteradas formas de intervenção por parte de entes da União Federal no âmbito estadual. A fim de enfrentar esse dilema, o texto discute a ideia de uma ação permanente da União no Rio de Janeiro, a partir de uma hipotética autodeclaração de impotência local, e, de outro lado, do reconhecimento da particularidade de determinado ente, em que o local se confunde com o nacional. Em termos práticos, o resultado da pesquisa traz entrevistas, que refletem um prognóstico de organização das polícias num novo desenho federativo. Observa-se ainda como a Intervenção Federal decretada em 2018 acaba reiterando as presunções apontadas na pesquisa.

Palavras-chave: Segurança Pública. Rio de Janeiro. Federalismo. Forças Armadas. Polícia.

THE RIO DE JANEIRO PUBLIC SAFETY CRISIS –A DILEMMA FOR THE NATIONAL FEDERALISM

ABSTRACT

Based on a diagnosis of the uniqueness of the Rio de Janeiro crisis in the Public Security, this paper presents two critical points as causes of the phenomenon: the crisis of local authority, which leads to a cross-linking of public competencies, and, consequently, the aftereffects of the Brazilian constitutional federalism. The federative impasse is explained by the repeated forms of intervention by Union entities at the state. In order to address this problem, the text discusses the idea of a permanent action by the Union in Rio de Janeiro, based on a hypothetical self-declaration of local impotence, and, on the other hand, the recognition of a

* Doutorando em Ciência Política pelo Instituto de Estudos Sociais e Políticos (IESP) da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), Pesquisador do Grupo de Estudos e Pesquisas de Teoria Política e Pensamento Político Brasileiro (BEEMOTE, do IESP-UERJ) e do Laboratório de Estudos Políticos de Defesa e Segurança Pública (LEPDESP, do IESP-UERJ e ESG). Contato: <lqramiro@iesp.uerj.br>. Co-Coordenador e Tutor do Curso de Tecnólogo em Segurança Pública UFF/CEDERJ, Co-Coordenador e Tutor do Curso de Tecnólogo em Segurança Pública UFF/CEDERJ, Contato: <lqramiro@iesp.uerj.br>.

particularity in Rio, where the local is confounded with the national. Finally, the research results bring interviews, which reflect a prognosis of police organization in a new federative design. In addition, the paper analyzes how the Federal Intervention decreed in 2018 reinforces the assumptions pointed out in this research.

Keywords: Public security. Rio de Janeiro. Federalism. Armed forces. Police

LA CRISIS DE SEGURIDAD PÚBLICA DE RÍO DE JANEIRO: UN ESTANCAMIENTO PARA EL FEDERALISMO NACIONAL

RESUMEN

A partir de un diagnóstico de la singularidad de la crisis de Río de Janeiro en la Seguridad Pública, la violencia, los crímenes, etc., se observa dos puntos críticos que son como causas del fenómeno: la crisis de autoridad local, que conduce al entrecruzamiento de competencias, y, por consiguiente, las consecuencias de un federalismo inapropiado. El bloqueo federativo se explica por las reiteradas maneras de intervención de la Unión en el ámbito estadual. Con el fin de enfrentar este dilema, el texto discute la idea de una acción permanente de la Unión Federal en Río de Janeiro, a partir de una hipotética auto declaración de impotencia local, y, por otro lado, del reconocimiento de la particularidad de determinado ente, en que lo local se confunde con lo nacional. En términos prácticos, el resultado de la investigación trae entrevistas que reflejan un pronóstico de organización de las policías en un nuevo diseño federativo. Es oportuno observar que la Intervención Federal decretada en 2018 fortalece el diagnostico desarrollado en esta investigación.

Palabras clave: Seguridad Pública. Río de Janeiro. Federalismo. Fuerzas Armadas. Policía.

1 INTRODUÇÃO

A Intervenção Federal na Segurança Pública do estado do Rio de Janeiro, decretada em 16 de fevereiro pela Presidência da República, parece ter reforçado a corriqueira presença das Forças Armadas nas ruas da capital fluminense. O clima de cidade ocupada soma-se ao sentimento de falência, de regressão em políticas públicas e de um governo estadual fraco, corrupto e dependente - sem dinheiro, e de pires na mão em busca de recursos em Brasília. Ao longo de 2017, a situação agravou-se, primeiro com as ameaças de greves de policiais no mês de fevereiro, por conta da crise fiscal que gerou atrasos nos pagamentos dos salários dos servidores; depois, a partir de julho, com os sucessivos conflitos entre facções de narcotraficantes por controle de território levando a um clima de insegurança generalizada em toda a região metropolitana. Nesses dois casos, o poder estadual recorreu à União para que atuasse na área da Segurança Pública. O governo federal, na presidência de Michel Temer (PMDB), procurando meios de se desvencilhar da

impopularidade, tentou se aproveitar da crise de segurança com o lançamento de ações midiáticas para “salvar o Rio”¹. A iniciativa não tirou a região da deriva, que segue procurando um salva-vidas para sair da rotina de excepcionalidade, e quebrar com uma anormalidade que se explica por pelo menos dois argumentos: (i) a crise de autoridade, acompanhada pela confusão de competências; e, (ii) o desencontro do padrão federativo brasileiro, que proporciona as comuns “intervenções brancas”, assim como a própria Intervenção Federal de fato. Todos os setores públicos e privados pagam um preço, mas é na Segurança Pública que o efeito da crise é mais evidente.

Diante da escalada de violência na favela da Rocinha, em setembro de 2017, mais uma vez saltou aos olhos a debilidade estadual. Viu-se uma atabalhoada ação de cooperação entre as forças de Segurança Pública locais e o comando das Forças Armadas. Nesse ínterim, o termo “intervenção federal” atravessa pronunciamentos oficiais e jornalísticos², e acaba envolvendo a opinião pública e a expectativa da população, dentro e fora do Rio, diante de tamanha inação. No entanto, o verso da moeda da demanda política é a responsabilidade, ou seja, a ação de um poder público sobre determinado setor proporciona a securitização do mesmo e gera obrigações, assim como quem pede intervenção de outrem revela-se “desresponsável” ou incapaz de manter uma obrigação. E se isso já é uma realidade, antes de forma atenuada e agora de forma escancarada, a pergunta que devemos fazer é a seguinte: de qual intervenção federal o Rio precisa? Ou ainda, qual medida o Brasil deve adotar para estancar um problema que extrapola o âmbito local e atinge dimensões nacionais?

2 DA CRISE DE AUTORIDADE À CRISE DE COMPETÊNCIAS: O DIAGNÓSTICO DA (IN)SEGURANÇA NO RIO DE JANEIRO

A ciência política, como qualquer ciência humana, conta com raras “leis” científicas, de consequências lógicas inabaláveis. Porém, um raciocínio rápido acerca do fenômeno da violência informa o seguinte: o recrudescimento da autoridade pode ter como efeito o aumento da desordem e da violência pública. Justamente,

1 A “salvação” do Rio de Janeiro entrou no rol de prioridades do governo federal em 2017, no sentido de amenizar a crise econômica e o aumento da criminalidade. No final do mês de julho, “como resultado, além de assinar o Decreto de Garantia da Lei e da Ordem (GLO) para que as Forças Armadas ocupem a cidade na sexta-feira passada, Temer também assinou o decreto do regime de recuperação fiscal do Rio” (ARAÚJO, 2017).

2 O termo “intervenção federal” já figurava abertamente na fala de autoridades, como na entrevista do então presidente da Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro, Jorge Picciani, em 22 de junho de 2017, acessível em: <https://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/presidente-da-alerj-diz-que-solucao-para-o-rj-e-intervencao-federal-no-ou-impeachment-do-governador.ghtml>. Ou, na opinião da imprensa, como em artigo do portal Jornal GGN. Disponível em: < em: <https://jornalggm.com.br/noticia/rio-sob-ilegal-intervencao-federal-e-falsa-glo-por-jorge-rubem-folena-de-oliveira>>.

o fundamento da crise do Rio de Janeiro reside na restrição do ir e vir, da sensação de proteção, e da premonição frequente de um ataque que o cidadão possa vir a sofrer. Isso se expressa, inclusive, naquilo que contemporaneamente pareceria ser comum a todo o país, e quiçá a todo mundo moderno (ADORNO, 2014): a crise no monopólio da violência legítima por parte do Estado (WEBER, 2003, p.60), estando sob contestação ou enquanto processo inacabado. Ainda assim, e mesmo considerando que outras unidades da federação tenham dados até piores na área da Segurança Pública, e sem os recursos que o Rio de Janeiro detém, é importante demonstrar o componente particular do caso carioca, em que problemas locais muitas vezes são fundamentalmente nacionais.

A expressão nacional do Rio de Janeiro amplifica o drama do constrangimento do Estado em manter o controle, a segurança e os direitos em seu espaço. Por ter sido berço do Brasil Independente e unido, capital do Império e da República, eixo de ideologização política, de expressão cultural e intelectual, o Rio funciona como uma caixa de ressonância para todo o país. A maior empresa de comunicação está no Rio, e mesmo as concorrentes produzem suas várias de suas telenovelas na cidade, e é também a região que mais rivaliza com São Paulo na repercussão da moda e no estilo de vida, ainda que o país conte com metrópoles regionais pujantes.

Em artigo publicado na revista *Insight Inteligência*, Christian Lynch (2017b) identifica como a retirada da capital do Rio de Janeiro foi um duro golpe no próprio processo de democratização, ao alijar o povo - diverso, mestiço, rico e pobre - da arena política, lançando mão de um oásis no meio do país, em que tudo precisou ser criado. Nos anos 1960, lideranças tão diversas como Carlos Lacerda (UDN) e João Goulart (PTB) condenaram a transferência da capital para Brasília, assim como o ícone do laicato católico, Gustavo Corção. Embora se possa remontar a um apego sentimental, como parece ter sido o de Afonso Arinos de Mello Franco, que descrevia o Rio nos anos 1930 como “...a paixão nacional, a namorada do Brasil (...) a síntese do caráter ostentatório da civilização brasileira” (MELLO FRANCO, 1936, p. 196), o sentido da perda de vocação é central para compreender o vazio de autoridade nos dias de hoje, e que se desdobra no desencontro com aquilo que é mais elementar na evolução política, a segurança pública e social.

Enquanto espelho nacional, a debilidade do Rio reflete a própria fraqueza do Brasil mundo afora. Vale lembrar da imagem que a revista *The Economist* escolheu para marcar as subidas e descidas da economia nacional, o Cristo Redentor³. Pudera, trata-se de um lugar-modelo, cujos efeitos são mimetizados, mantendo-se

3 Primeiro a famosa capa com o Cristo Redentor decolando na *The Economist*, 12 nov. 2009. Matéria de destaque: “Brazil takes off”. Quatro anos depois, o Cristo voando em declínio, com a chama apagada, prestes a cair, *The Economist*, 28 set. 2013, Matéria de destaque: “Has Brazil clown it?”. Em 2016 outro uso simbólico do ícone da cidade do Rio de Janeiro, agora pedindo socorro com as mãos levantadas e uma placa “SOS”, *The Economist*, 29 abr. 2016, matéria de destaque: “The betrayal of Brazil”.

como uma das principais portas de entrada e saída do país, as quais são geradas, tanto por uma história, quanto pelas permanentes características demográficas e geográficas, a saber: a maior população litorânea do país - são 12,2 milhões de habitantes na região metropolitana, o que equivale a 75% de toda a população fluminense, e 8,4% do eleitorado nacional-e, uma porosidade com acessos por terra, ar e mar-tornando-a estratégica para a integração nacional, mas, por outro lado, para o crime enquanto área franca ao tráfico internacional de drogas, armas e pessoas.

Os méritos que tornam o Brasil e o Rio de Janeiro atraentes, como as belezas naturais, o potencial consumidor, a posição geográfica, a simpatia da população, esvaem-se quando entram em cena os números da violência. E não são apenas dados e estatísticas frias, são marcas, feridas, dores, máculas, e ciclos, que se não forem imediatamente observados e superados por uma outra lógica, tendem a se repetir em escaladas ainda mais deletérias. Não é por menos que pela primeira vez num governo o termo “Segurança Pública” faz parte da denominação de um Ministério (a partir de Medida Provisória de 02 de fevereiro de 2017, Ministério da Justiça e Segurança Pública), e que o assunto já consta entre os mais discutidos para o cenário político das eleições de 2018⁴, segundo dados do DAAP-FGV e na avaliação de Gláucio Soares (2016). O Fórum Brasileiro de Segurança Pública apontou que em 2016 foram 61.619 homicídios (FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2016). Segundo dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), a violência custa ao Brasil cerca de R\$ 372 bilhões por ano (LEITÃO, 2017). Com efeito, a situação é de completa anomalia: o Brasil registrou mais vítimas de mortes violentas intencionais (ou pessoas assassinadas) em 5 anos do que a Guerra na Síria no mesmo período. Entre 2011 e 2015, enquanto na Síria foram pouco mais de 256 mil, no Brasil foram mais de 279 mil pessoas assassinadas. Tamaña violência, antes fenômeno restrito a cidades como Rio e São Paulo, interiorizou-se e hoje atinge os mais diferentes rincões do país.

Mas então o que diferencia o caso carioca, em termos de Segurança Pública, das demais regiões? Primeiramente, há um componente desproporcional neste caso, intimamente ligado ao vácuo de poder local. As estratégias para enfrentar a criminalidade não obedeceram a políticas “de Estado”, historicamente, o poder público se articulou ao alvedrio de demandas momentâneas e ideológicas, marcadamente com a saída da capital em 1960, especialmente após 1974 quando a

4 Segundo o Monitor de Temas - O debate público na rede em tempo real (<http://dapp.fgv.br>), “Segurança Pública” acompanha temas como Educação, Saúde, Corrupção, Transporte e Protesto, entre os mais mencionados nas redes. Já na Ciência Política, a Segurança Pública tem ganho relevância e centralidade nas pesquisas, saindo da noção de disciplina do Direito, ou encarada como Criminologia. Os temas seguem sendo tratados de maneira correlata, mas o que se destaca é a evolução das Ciências Sociais no trato com o tema da violência, como demonstrou Gláucio Ary Dillon Soares, “Ciência política e segurança pública”, em AVRITZER, Leonardo; MILANI, Carlos R. S.; BRAGA, Maria do Socorro (Org.). *A ciência política no Brasil, Rio de Janeiro: FGV Editora*, 2016.

transferência se acelera no regime militar, e há a fusão do então estado da Guanabara com o estado do Rio de Janeiro, que tinha a capital em Niterói. Em pouco tempo o que era eminentemente nacional, foi forçado a se reinventar com uma nova cultura política localista, que até hoje é capenga, dada a vocação carioca de plataforma política nacional. Viu-se a gradativa supressão de uma dinâmica política que tratava as questões locais como pauta nacional, inclusive como experiência e exemplaridade para o país⁵. Concomitantemente, dois outros fenômenos se desenrolaram a partir dos anos 1960 e 1970: (i) a continuidade do crescimento demográfico da região (isto é, a cidade seguia sendo atraente, mesmo perdendo a sua principal atuação, a sede burocrática e seu entorno ligado a serviços), que junto com São Paulo, foi mais de três vezes superior a das demais capitais (LYNCH, 2017b); e, (ii) de modo perverso, o início da irradiação das drogas e do narcotráfico, em que o Rio sofre com problemas análogos ao de cidades como Miami, Nova Iorque, Los Angeles, mas sem os recursos e a maleabilidade política que essas cidades tiveram para superar o surto violento nos anos 1970 a 1990. Pelo contrário, na última década do século XX o Rio conta com números altíssimos de criminalidade e letalidade – em que na virada da década de 1980 para 1990 é triplamente superior à nacional (WAISELFISZ, 2012). Sem políticas de longo prazo, os governos variaram entre medidas que flexibilizavam as ações policiais –os quais foram praticamente impedidos de subir os morros no governo de Lionel Brizola (PDT), no início dos anos 1990–, até a gratificação a práticas repressivas no governo de Marcello Alencar (PSDB), entre 1994 e 1999, que instituiu um encargo especial por mérito, em que policiais civis e militares com desempenho bem avaliado recebiam prêmios no valor de 50% a 150% do próprio salário. Na prática se tornou a conhecida “gratificação faroeste” (nos confrontos entre policiais e suspeitos, a média era de dois mortos para cada ferido, e dois anos depois da gratificação a proporção havia passado para quatro mortos a cada ferido – daí o apelido)⁶.

Mesmo o período de suposto “progresso” que o Rio de Janeiro viveu – entre os anos 2008 e 2013, por conta do crescimento econômico, obtenção de divisas pelos royalties do Petróleo, e outros investimentos maciços do governo federal – não foi suficiente para virar a página da violência. Algumas iniciativas positivas foram desenvolvidas – como a tomada de favelas dominadas pelo poder paralelo e a implantação de Unidades de Polícia Pacificadora (as UPPs) – com resultados importantes sendo alcançados, como a maior queda nacional em homicídios por

5 Ainda durante o período do estado da Guanabara, o governador desse estado funcionava como um ícone da política nacional, quase como um chefe de Estado. O exemplo mais caro nesse sentido foi o de Carlos Lacerda, que era recebido em várias partes do país como representante político nacional, a exemplo de um documentário sobre inaugurações numa empresa de fundição na cidade de Joinville. Vídeo no Youtube, “História da Fundição Tupy 1963 Joinville”. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=a9KPnd9Bzbs&t=533s>>.

6 No ano de 1998, por meio de lei estadual a concessão da gratificação foi interrompida, contudo, o direito foi garantido aos que já recebiam o prêmio, tendo sido extinto somente no ano 2000.

arma de fogo entre 1996 e 2015, segundo dados do IPEA (ATLAS DA VIOLÊNCIA, 2016). Tais conquistas, lamentavelmente, foram sendo minadas e até perdidas, desde o início da crise fiscal a partir de 2015.

O grau de violência criminal e a letalidade policial são dois dos principais índices que estampam a crise da Segurança Pública no Rio, tendo em vista que se trata da segunda maior região metropolitana em população e produção de riqueza do país. Quanto ao número absoluto de vítimas de homicídios dolosos o estado do Rio de Janeiro fica na 2ª posição (atrás apenas da Bahia), sendo 4.942 pessoas em 2014, 4.200 em 2015 e 5.042 em 2016⁷. Para crimes violentos letais intencionais o *ranking* é o seguinte, em número de mortos: 1º - Bahia (6.653), 2º - Rio de Janeiro (5.337), 3º - Pernambuco (4.479), 4º - Minas Gerais (4.348) e 5º - São Paulo (4.069). É de se notar que Bahia e Pernambuco expressam o triste cenário da Segurança Pública em todo o Nordeste. Tanto que a taxa de homicídio por 100 mil habitantes chegou a 53,3 (2015) e 57,6 (2016) em Sergipe, 49,6 (2015) e 50,6% (2016) em Alagoas, 40,4 (2015) e 50,2 (2016) no Rio Grande do Norte, 40,1 (2015) e 45,4 (2016) em Pernambuco, 41,2 (2015) e 44,1 (2016) no Pará, 26,7 (2015) e 38 (2016) no Amapá e 36,8 (2015) e 41,4 (2016) na Bahia. Os únicos estados do Nordeste que apresentaram redução do número de homicídios por 100 mil habitantes foram, o Ceará - de 44,3 (2015) para 37,2 (2016), e, a Paraíba - de 36,4 (2015) para 32 (2016). No mesmo período, no Rio de Janeiro, o índice de homicídios por 100 mil habitantes foi de 25,4 (2015, e em 2014 havia sido de 30) e 30,3 (2016), já os dois estados com os menores índices, as taxas foram de 16,4 (2015) e 16,9 (2016) para Roraima; 12,1 (2015) e 12,9 (2016) para Santa Catarina; e 8,9 (2015) e 8,2 (2016) para São Paulo (FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2017). Essas informações demonstram que, embora o número de mortes violentas em São Paulo seja alto, há uma correspondência com o tamanho da população, o mesmo raciocínio não vale para o Rio de Janeiro.

O dilema da insegurança pública alastra-se por todo o Brasil. Entre 2015 e 2016, na média nacional, houve um aumento de 3,8% das mortes violentas intencionais. Mas, enquanto alguns estados chegaram a diminuir esse índice, como Amazonas (-19,9%), Ceará (-14,2%), São Paulo (-6%), e mesmo Minas Gerais que já estava em crise fiscal (-0,4%), o Rio de Janeiro teve o segundo maior aumento do país (+24,3%), abaixo apenas do Amapá (+52,1%). No entanto, se o fenômeno da insegurança pública explode no último decênio no plano nacional, uma análise temporal mais longa demonstra que o drama carioca é anterior, com médias superiores à nacional em número de homicídios, entre 1980 e 2010, atingindo o topo em 1996 com 70,6 homicídios em 100 mil habitantes (WAISELFISZ, 2012).

7 O número absoluto de homicídios dolosos em 2016 foi de 6.328 na Bahia (1o), 5.042 no Rio de Janeiro (2o), 4.276 em Pernambuco (3o), 4.201 em Minas Gerais (4o) e 3.674 em São Paulo (5o) (FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2016 e 2017)

O desequilíbrio é ainda gritante quando confrontamos as informações a respeito dos investimentos financeiros estaduais em Segurança Pública, fator que desloca o estado fluminense dos índices nordestinos. No ano de 2016, o total de despesa com a função segurança pública em São Paulo foi de 11 bilhões de reais, no Rio de Janeiro, pouco mais de 9.1 bilhões, enquanto que na Bahia menos da metade, cerca de 4.1 bilhões⁸. Esse montante, no entanto, deve ser observado à luz de pelo menos dois outros dados que reforçam o argumento sobre o ônus público da violência para o Rio de Janeiro. Primeiro, o percentual de despesa com a função segurança pública no total realizado para cada estado (no ano de 2016): no Rio de Janeiro representou 16,1%, sendo o maior índice, seguido por Goiás: 13,8% e Mato Grosso: 13,3%, do outro lado, o percentual referente a São Paulo foi de 5,7% e no Distrito Federal apenas 2,9%. Segundo, a despesa per capita estadual (anual) realizada com a função segurança pública, o Rio de Janeiro também aparece em destaque, é o segundo maior gastador (referente a 2016): são R\$ 550,60, em que Roraima é o primeiro com R\$ 692,63, enquanto São Paulo R\$ 245,69, Santa Catarina R\$ 315,67 e Bahia R\$ 271,42, por exemplo (FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2017). Mesmo com os atrasos em repasses e cortes de verbas nos últimos anos, o problema da Segurança Pública no Rio de Janeiro não pode ser ligado à escassez de recursos: de 2007 a 2015 – período da gestão do secretário José Mariano Beltrame, os orçamentos da Polícia Militar, da Polícia Civil e da própria secretaria, somados, aumentaram 215,6%, no total foram desembolsados quase R\$ 35 bilhões até junho de 2016. Este valor é superior ao destinado, no mesmo período, à Secretaria estadual de Educação (R\$ 32 bilhões) e ao Fundo Estadual de Saúde (R\$ 30 bilhões).

A quantidade de recursos, por outro lado, não foi capaz de curar uma ferida aberta na debilidade estatal no funcionamento da lei e da ordem, revelada pela seguinte informação: a letalidade policial no Rio de Janeiro é a maior do mundo! Não há outro lugar com tanto morticínio de policial como no Rio⁹, mesmo comparando com cidades mais violentas, como Caracas (Venezuela) –recordista em violência com 130,5 mortos para cada 100 mil habitantes (dado de 2016, quando no Rio o índice foi de 30,6), o número de policiais assassinados na capital venezuelana foi de 76 e no Rio 132 (se considerarmos agentes de segurança pública num geral o número vai para 146). Se contarmos apenas os dados da Polícia Militar, mais de 3 mil

8 Segundo o Fórum Brasileiro de Segurança Pública (2017), nos dados sobre “Despesas realizadas com a Função Segurança Pública, por Subfunções” (Tabela 26), o total para o ano de 2016 foi o seguinte: São Paulo gastou R\$ 10.994.457.386,17, seguido pelo Rio de Janeiro R\$ 9.159.795.913,11, e Minas Gerais R\$ 8.884.478.917,77. Entre os estados do Nordeste, a Bahia foi o que mais investiu, foram R\$ 4.146.369.775,28.

9 A situação é tão chocante que seguros de saúde têm recusado fazer seguro para policiais do Rio de Janeiro, como demonstrou o jornalista Ancelmo Góis, em 05 out. 2017. Disponível em: <<http://blogs.oglobo.globo.com/ancelmo/post/seguradora-se-recusa-fazer-seguro-de-vida-para-policiais-civis-do-rio.html>>. Acessado em 10 out. 2017.

policiais foram mortos entre 1994 e 2016, a ponto de “*ser 765 vezes mais fácil você ser ferido servindo na polícia do Rio do que estando em guerras*”, disse o Coronel Fabio Cajueiro em entrevista (COELHO, 2017). O percentual é maior do que baixas americanas em guerras mundiais. Aliás, o Rio de Janeiro contribui expressivamente para que o Brasil tenha praticamente o dobro de policiais mortos anualmente, em comparação com os Estados Unidos (em 2014, foram 51 mortos nos EUA, e 79 no Brasil, enquanto no ano de 2015 foram 41 e 91, respectivamente).

O estado fluminense é o primeiro em letalidade policial: em 2014, foram 100 policiais civis e militares mortos em situação de confronto (em serviço e de folga); em 2015 foram 98¹⁰; em 2016, 132 mortos e 556 feridos; e, no ano de 2017, até meados de novembro, foram 139 agentes de segurança pública assassinados, o que representa 27,6% de todo contingente de agentes mortos no país (isso para não falar dos afastados, adoecidos e feridos), em segundo lugar vem São Paulo com 9,3% (47) e Pará com 7,7% (39) (OPB, 2017). Para se ter uma ideia, no primeiro semestre de 2017, o índice de policiais mortos no Rio já era 4 vezes superior ao de São Paulo, no mesmo período (G1, 2017). Os dados são chocantes, inclusive porque São Paulo possui 45 milhões de habitantes, e o estado do Rio de Janeiro 16 milhões. Um dos poucos índices de violência que segue mais ou menos a lógica do tamanho da população e sua capacidade econômica é o tráfico de entorpecentes. Nos anos de 2015 e 2016, na cidade de São Paulo foram registradas 6.891 e 8.827 ações contra o tráfico, no Rio 4.658 e 3.959, em Belo Horizonte 3.856 e 3.463, e em Brasília 2.911 e 2.300 respectivamente, para igual período (FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2017).

Esses recordes de letalidade policial, combinados com altos índices de violência criminal, refletem o caráter descomunal da deterioração da segurança pública no Rio, como incompatível com o tamanho da população, a riqueza produzida, os investimentos aplicados e a própria visibilidade da região. A deterioração do exercício da autoridade pública é acompanhada, paradoxalmente, com certa inversão de valores quanto a competências estaduais e da União, no que tange à Segurança Pública. Isso fica claro quando se observam as ocorrências de crimes de características transnacionais, da alçada federal, recaindo sobre a alçada das polícias estaduais¹¹, enquanto recursos financeiros e atenções da União são destinados a

10 Comparando com outros estados, nos anos de 2014 e 2015, a tônica foi a mesma: o segundo estado com maior letalidade policial foi São Paulo, em 2014, 84 e em 2015, 60; a Bahia teve 30 e 19; Pernambuco 17 e 27, e o Pará 22 e 26 policiais assassinados, nesses mesmos dois anos, respectivamente (FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2016).

11 A sensação por parte dos profissionais de Segurança Pública sobre a atuação policial é exatamente a refletida no ditado popular “*enxugar gelo*”. O paradoxo se revela porque não são poucos os números apresentados sobre as atividades ostensivas das polícias. Por exemplo, a PMERJ informou em novembro de 2017 que somente neste ano a polícia atuou em mais de 4.400 confrontos, o que representa uma média de 14 confrontos por dia. Desde janeiro, mais de 31.000 pessoas foram conduzidas por policiais militares, sendo 25.000 presos em flagrante, e 6.000

órgãos nacionais para tentar resolver o que é de responsabilidade local. Ou seja, é comum às polícias cariocas – hoje limitadas em recursos, pessoal e estrutura – a atuação contra ilegalidades de origem alheia ao próprio estado (por exemplo, entrada de drogas ilícitas e armamento bélico a partir de portos, aeroportos, ferrovias e estradas federais), enquanto Força Nacional e Forças Armadas têm sido levadas a atuar sobre atribuições típicas de policiamento local¹².

As inúmeras ocorrências criminosas que assolam o Rio de Janeiro correspondem a uma dinâmica que vai além daquela circunscrição metropolitana, e percorre meandros nacionais e transnacionais. Os conflitos entre facções criminosas que perturbaram a vida social dos moradores da favela da Rocinha, em setembro de 2017, tiveram como origem a ordem de traficantes presos em presídios federais a quilômetros de distância. O que estava em jogo era a chance da facção criminosa mais poderosa do país, o Primeiro Comando da Capital (PCC), ampliar seus tentáculos sobre o lugar-sede de seu principal concorrente, o Comando Vermelho (CV). A polícia paulista já sabia do investimento do PCC no Rio, através de outra facção – a dos Amigos dos Amigos (ADA), com armamento pesados. O banho de sangue visto nos presídios nacionais, em janeiro de 2017, também foi representativo do conflito de facções, assim como no Rio da quebra da cooperação entre PCC e CV (GAZETA DO POVO, 2017).

Além dessa dinâmica supralocal, o que se observa no Rio é uma conjunção de fatores que eleva os níveis de violência. Em nenhum outro lugar as polícias foram tão demandadas a substituírem o vazio de poder político local, e, em nenhum outro lugar do país há tantos grupos criminosos diferentes e em conflito permanente. A metrópole carioca não é apenas uma exportadora de grupos criminosos, como

menores apreendidos em atos violentos. Ainda neste ano, mais de 6.000 armas apreendidas, que foram retiradas de circulação pela Polícia Militar do Rio de Janeiro, incluindo 362 fuzis de assalto - armamento de guerra, utilizados por grupos criminosos e terroristas internacionais. Isso tudo para não deixar de falar nos 123 policiais assassinados somente em 2017.

- 12 Um exemplo emblemático foi a ação da Polícia Civil no Aeroporto Internacional Antônio Carlos Jobim (Galeão), na capital fluminense, em que foram apreendidos 60 fuzis de guerra que chegaram dos Estados Unidos. A operação foi feita através de uma integração entre policiais de duas delegacias estaduais, a Delegacia Especializada em Armas, Munições e Explosivos (Desarme) e da Delegacia de Roubos e Furtos de Cargas (DRFC), em 01 de junho de 2017. COELHO, Henrique; MARTINS, Marco Antônio. Polícia Civil apreende 60 fuzis de guerra no Aeroporto Internacional do Rio. G1, Rio de Janeiro, 01 jun. 2017. Disponível em: <<https://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/policia-civil-apreende-60-fuzis-de-guerra-no-aeroporto-internacional-do-rio.ghtml>> Acesso em 15 out. 2017. Segundo dados do ISP (Instituto de Segurança Pública, ligado à Secretaria de Segurança Pública, do estado do Rio de Janeiro) o total de armas apreendidas pelas Delegacias estaduais, entre jan. /2007 e out./2017, foi de 93.945. Em praticamente todos os estados, as polícias estaduais arcam com a ampla maioria das apreensões, a única unidade federativa que conta com forte apoio das instituições federais é Brasília. Vale lembrar que o Sistema Nacional de Armas - SINARM é o órgão instituído no Ministério da Justiça, no âmbito da Polícia Federal, e com circunscrição em todo o território nacional, que está responsável pelo controle de armas de fogo em poder da população, conforme previsto na Lei 10.826/03 (Estatuto do Desarmamento).

São Paulo é com relação ao PCC, é também a região com a maior quantidade de poderes paralelos no país – há cerca de 850 das 1025 comunidades são dominadas por bandos armados em que a Constituição Federal não se faz aplicar (GODOY; PENNAFORT, 2017), e ainda onde pelo menos três grandes organizações criminosas em operação – Comando Vermelho (CV), Terceiro Comando Puro (TCP), e Amigos dos Amigos (ADA) – além de uma série de grupos de milicianos. Pior: é também onde a criminalidade está mais entrelaçada ao Estado, como apontou o Ministro da Defesa, Raul Jungmann, do Partido Popular Socialista (PPS), em entrevista à Rádio Jornal de Pernambuco, de 27 de julho de 2017, dizendo que o estado carioca é “criminoso” e onde os “aliados do crime estão dentro da Câmara e da Assembleia”. E, de forma ainda mais polêmica, o ministro da Justiça e Segurança Pública, Torquato Jardim, em 31 de outubro, disse ao *blog* do jornalista Josias de Souza, que o governador fluminense, Luiz Fernando Pezão, e o secretário de Segurança do Estado, Roberto Sá, não controlam a Polícia Militar, e que o comando da instituição decorre de “*acerto com deputado estadual e o crime organizado*”. O diagnóstico contido nas falas dos ministros não é uma novidade entre os pesquisadores, em evento da Comissão de Segurança da ALERJ (Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro), realizado em 21 de julho, a professora Jacqueline Muniz, do Departamento de Segurança Pública da Universidade Federal fluminense (UFF) afirmava: “Aqui no Rio de Janeiro se governa com o crime, não contra o crime. O que tem alimentado o caixa 2 em campanhas no Rio de Janeiro historicamente tem sido o dinheiro das milícias e de segmentos criminosos” (*apud* GELANI, 2017).

A impotência política diante do domínio do crime é marcada pela crise de autoridade, acompanhada pela confusão de competências, e que se reflete no desencontro do pacto federativo brasileiro. Há uma tônica constitucional homogeneizadora, num país profundamente heterogêneo. Desde 1891, o federalismo no Brasil vive à sombra de um modelo norte-americano, idealizando uma igualdade entre os entes, como se todos fossem proporcionalmente iguais em recursos, capacidade de representação, e mesmo em vocação política. Quando na verdade o retrato do país é o de um mosaico de cores com tons variados: que vai da pura dependência à quase soberania, perpassando situações em que o horizonte político local não se realiza sem o nacional – não por carestia, mas por índole.

No Rio, esse cenário de instabilidade federativa reflete a desnaturação da própria autonomia do lugar enquanto ente político. O que determina o tamanho da autonomia federal é o rol de competências delineadas pela Constituição. O baluarte do marco federativo brasileiro, a partir da Constituição Federal de 1988, reside sobre a Segurança Pública local – mais do que em áreas como Saúde e Educação. Aliás, é sobretudo nesse âmbito que os estados se diferenciam, não simplesmente pela cor do uniforme, armamento e nomenclatura, mas pela possibilidade de organização própria. Por isso é que a situação do Rio de Janeiro é a de constante e flagrante declaração de incompetência naquilo que é mais caro a um poder local.

No limite, é como se o poder local inexistisse, ou fosse constantemente ineficaz em suas ações. Como contraste, é significativa a fala do chefe da Polícia Militar de São Paulo, Nivaldo Restivo (GODOY, 2017, p. A18), ao esclarecer que no seu estado, “as forças de segurança dão conta do recado”, e dispensam as tropas federais. Em sintonia, declarou o coronel da PM de São Paulo, Francisco Alves Cangerana Neto, em um evento que se discutia a dificuldade da polícia entrar em favelas paulistas: “São Paulo não vai virar um Rio”, disse o coronel. “Já respondi essa pergunta 26 anos atrás. E volto a responder de novo: Não vai acontecer em São Paulo”, afirmou ele (FOLHAPRESS, 2017).

As constantes ações de Garantia da Lei e da Ordem (GLO) das Forças Armadas no Rio de Janeiro demonstram como algo que se reluta em fazer, acaba sendo executado “na marra”, às pressas e sem planejamento. Refiro-me à própria Intervenção Federal de 2018. Passou-se de “intervensões federais brancas” a uma Intervenção Federal de fato, que sem a devida segurança jurídica aos agentes pode gerar os mesmos efeitos negativos do que outras ações federais sobre o Rio, como desmobilizar e desestimular as polícias locais, assim como desnaturar as ações de Exército, Marinha e Aeronáutica. Aliás, esse seria o cenário mais perverso para a Intervenção Federal: ser mais uma GLO.

O fato é que essa insistente atuação da União no Rio de Janeiro acusa o colapso do sistema federativo nacional. A falta de regulamentação sobre os limites de competência dos entes transforma o federalismo cooperativo, previsto na Constituição de 1988, em uma confusão prática, dada a ausência de uma política nacional coordenadora. Em tom emergencial se procura empreender uma Política Nacional de Segurança Pública, como apresentada em janeiro de 2017 pelo então ministro da Justiça Alexandre de Moraes. Porém, o Atlas da Violência, publicado em julho de 2017 pelo IPEA (ATLAS DA VIOLÊNCIA, 2016), explica as desventuras dos Planos Nacionais de Segurança Pública desde o governo FHC, identificando a falta de “agenda” e o cuidado permanente sobre o problema¹³.

O exemplo do Rio de Janeiro é o retrato dessa ausência de uma política pública nacional efetiva para a Segurança Pública. Com efeito, o estado sofre formas de “intervenção branca” por parte da União, ou, ações que dificilmente podemos encarar como “democráticas”, em que o poder estadual consente. Na verdade, o próprio poder estadual transita entre a demanda pela ação efetiva da União – para o uso de instituições nacionais no trato da Segurança Pública estadual, como também se encontra muitas vezes obrigado a acolhê-las por conta de situações limites – pressão pública, eventos nacionais e internacionais etc. Tanto num caso como noutro, vigoram formas de “intervenção”, travestidas de ações cooperativas

13 A criação do Sistema Único de Segurança Pública, em junho de 2018, assim como um Ministério da Segurança Pública, no mesmo ano, talvez sejam ações que visem superar esses tropeços. Porém, são ações que ainda não ganharam corpo, e podem ser planos frustrados como tantos outros no passado.

a fim de não dismantelar o quadro constitucional vigente. Ou seja, tenta-se tornar velado o óbvio: a incapacidade política do governo fluminense, que não é pontual, mas crônica.

Uma medida coerente para resolver esse impasse é superar o modelo falido de cooperação entre União e estado do Rio de Janeiro, e decididamente realizar uma franca intervenção federal. No caso enquadrar a situação do Rio como problema nacional de fato, algo que seria, inclusive, até mais econômico para o resto do país. Seria assumir abertamente e humildemente que o município do Rio de Janeiro e algumas regiões adjacentes devem ser tuteladas pela União. O que acontece na área da Segurança Pública – não por culpa das pessoas que trabalham nessas instituições – mas pela falência política do estado do Rio de Janeiro, expõe a dimensão nacional da questão. É possível tirar da crise uma oportunidade para se alterar o engessado federalismo, que pressupõe uma igualdade de condições e vocações para todas as unidades, quando o âmago do problema do Rio de Janeiro é a confusão entre aquilo que é local e aquilo que é nacional, especialmente no tratamento da violência e da criminalidade.

3 AS INTERVENÇÕES FEDERAIS

A pergunta a respeito “de qual intervenção federal o Rio precisa” vem a calhar justamente porque mesmo antes do Decreto de Intervenção Federal expedido pelo presidente Michel Temer, em fevereiro de 2018, já existia, na prática, o que podemos chamar de “intervenções brancas”. As constantes atuações das Forças Armadas e da Força Nacional, adentrando no campo de competências das forças de Segurança Pública estaduais, configuram verdadeiras intervenções que não são declaradas, reveladas, convocadas ou mesmo amparadas constitucionalmente; elas simplesmente acontecem sob certo acordo entre governo federal e governo estadual.

Até o decreto de 16 de fevereiro de 2018, evitava-se falar na medida mais radical de “intervenção federal”, pois preconizava-se o ideal constitucional de autonomia dos entes federados. Vigorava a noção de cooperação para solucionar algum problema que um dos entes se visse incapaz. No entanto, essa “cooperação”, para o caso analisado do Rio de Janeiro, acabou se tornando uma espécie de eufemismo que já escondia uma espécie de “intervenção” federal. Para tratar dessa questão, e como alguns argumentos explicam as inconsequências dessas “intervenções” brancas, é necessário compreender como têm sido e como começaram a ser aplicadas no Rio de Janeiro.

No final do mês de agosto (2017), por meio de Medida Provisória, a União disponibilizou 47 milhões de reais para a área da Segurança Pública no Rio de Janeiro, prioritariamente a fim de “minimizar a grave ameaça à segurança e preservar a ordem pública no estado” - como consta na publicação do Diário Oficial (AGÊNCIA

BRASIL, 2017). Tal verba extraordinária foi destinada ao Ministério da Defesa para financiar operações de Garantia da Lei e da Ordem (GLO). Essas operações que contaram com 8,5 mil membros das Forças Armadas e tiveram início no dia 28 de julho de 2017, em várias áreas do município do Rio e na região metropolitana, como Baixada Fluminense, Niterói, São Gonçalo e Itaboraí. Previu-se que até o fim de 2018, Exército, Aeronáutica e Marinha fiquem à disposição para a GLO, como apoio às ações do Plano Nacional de Segurança Pública lançado em janeiro de 2017 pelo Ministério da Justiça.

Alguns dados demonstram o quão frequente tem sido o emprego de recursos e tropas nacionais na Segurança Pública. Quando o Exército iniciava ação de GLO no Rio, em fevereiro de 2017, já se contabilizava 67 operações nos últimos 10 anos. Ou seja, em 1/3 dos dias as Forças Armadas foram chamadas a ir às ruas, conforme dados do Ministério da Defesa (CARVALHO; DURÃO, 2017, p.A12). Ainda que isso conte para um conjunto de 17 estados do país, a cidade do Rio é a área mais atendida, tendo em vista os três motivos para acionamento: (i) patrulhamento e ronda urbana; (ii) eventos esportivos; e, (iii) reuniões, encontros e cúpulas – nacionais e internacionais.

A prática da convocação das Forças Armadas em âmbito civil, pós-democratização, exceto em dias de eleição, começou com a ECO-1992 -conferência internacional realizada no Rio, que reuniu autoridades e chefes de Estado para debater o clima e o meio-ambiente. Na ocasião, as Forças Armadas fizeram as vezes daquilo que se pode chamar de “polícia espantalho”, ou seja, soldados circulavam pelas ruas da cidade promovendo uma sensação de segurança pela mera presença armada. Isso aconteceu em meio a um verdadeiro limbo jurídico, que parcialmente permanece até hoje: embora o artigo 144 da Constituição Federal de 1988 abrigue a atuação das Forças Armadas para a Garantia da Lei e da Ordem, em 1992, não havia nenhuma norma amparando tal ação. Se não bastasse, a própria atividade das FFAA na ECO-1992 não era classificada como de GLO.

A Lei Complementar (LC) nº 97/1999, que dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas, procurou superar o impasse jurídico. A decalagem de tempo para a regulamentação pode estar ligada ao momento político dos anos 1990, de alijamento do setor militar da aparição política e social, ainda que nessa década os índices de violência no Rio fossem superiores aos observados nos anos seguintes.

A primeira ação das Forças Armadas com base na LC nº 97/1999, no Rio de Janeiro, deu-se apenas em 2003, com a Operação Guanabara, para garantir a segurança durante o feriado de Carnaval daquele ano. Posteriormente, em 2008, foi deflagrada a Operação Cimento Social, para garantir a segurança do projeto na reforma de casas no morro da Providência. Em 2010, foi dado início à terceira operação, essa de maior impacto, para pacificação do Complexo do Alemão e da Penha- um aglomerado de 12 favelas, com cerca de 70 mil habitantes, onde

narcotraficantes agiam promovendo arrastões, incêndios a ônibus e automóveis no entorno dos morros e nas principais vias da cidade. O efetivo do Exército naquela ocasião foi de 1.800 soldados, os quais permaneceram por cerca de dois anos no local, exercendo patrulhas permanentes, buscas e apreensões e prisões em flagrante. A operação foi considerada um sucesso (GORRILHAS, 2011).

A seguir, deu-se a ocupação do Complexo da Maré (conjunto de 17 favelas com cerca de 130 mil habitantes no total), em 2014, mas que não teve a mesma sorte. A operação que contou com Marinha, Exército e Aeronáutica, para cumprimento da Lei e da Ordem, recebeu um contingente de 2.500 homens num período de 1 ano e 3 meses. Para Luciano Gorrilhas (2015), há uma série de fatores que explicam o insucesso das tropas no Complexo da Maré, em comparação com a ocupação anterior: o território da Maré – horizontal e plano, é mais adverso que no Complexo do Alemão, em que a ocupação do topo do morro proporciona uma visão privilegiada de toda a área. A pluralidade de alvos, na Maré havia 1 milícia e 3 facções criminosas, no Alemão havia apenas uma facção. Na Maré, a ocupação foi avisada, ao passo que no Alemão foi surpresa. Se na Maré os criminosos permaneceram no local, no Alemão houve uma debandada deixando para trás armas e drogas. Consequentemente, na Maré os conflitos foram mais intensos e 4 militares saíram baleados, um deles morto, enquanto que no Alemão não houve registros nesse sentido. Além do mais, a missão de pacificação da Maré não foi cumprida, conforme o balanço da socióloga Julita Lemgruber: “A gente viu o que aconteceu na Maré: as Forças ficaram 15 meses, gastaram-se R\$ 600 milhões e hoje o tráfico está lá de fuzil” (GODOY; PENNAFORT, 2017). O próprio comandante do Exército Brasileiro, o General Eduardo Villas-Bôas manifestou posição crítica quanto ao uso do Exército em missões de GLO, como a da Maré, classificando-a como “inócua, perigosa e desgastante”.

Esse histórico de operações das Forças Armadas para cumprimento da lei e da ordem foi realizados em adequado amparo normativo. Ainda que de forma geral a locução “lei e ordem” estivesse estampada nas cartas magnas anteriores - de 1891, 1934, 1967, e 1969 - a doutrina segue sendo imprecisa. E mesmo com os três marcos normativos que sancionam a atuação para GLO - a já citada LC nº 97/1999; o Decreto nº 3.897/2001 e o artigo 142 da Constituição Federal – persistem dúvidas quanto à legalidade da utilização e permanência das Forças Armadas em morros cariocas, assim como a consequência dessas atuações para o sistema federativo. Por um lado a reiterada atuação das Forças Armadas para GLO – praticamente a despeito do que preza o art. 5º do Decreto n. 3897/2001 que prevê o caráter “episódico, em área previamente definida e ter a menor duração possível” - gera uma inversão da noção de subsidiariedade: pois se a Segurança Pública deve ser exercida, primordialmente, por órgãos policiais, e na deficiência destes pelas Forças Armadas, estas nesses casos ficam comumente à reboque das forças locais, por estarem sob coordenação do ente

local. A inversão acontece porque militares da nação brasileira são deslocados para uso específico de um ente federado, como se houvesse um rebaixamento de posição: a instituição nacional abaixo do comando estadual, pois este tem o poder de polícia que as Forças Armadas não têm. Por outro lado, é mais coerente afirmar que essa mesma instituição militar nacional é instrumentalizada como meio para afirmar o poder central e enfraquecer – no mínimo moralmente – o ente estadual¹⁴. Nessas “intervenções brancas” o limite é bastante estreito, entre aquilo que é cooperação e o que seria uma punição da União contra a unidade federada.

Para as Forças Armadas, um dos maiores riscos dessas ações dizia respeito à falta de respaldo jurídico para os militares. Pelo *Twitter*, o Gen. Eduardo Villas-Bôas expressou essa preocupação: “Tenho o dever de protegê-los”, referindo-se aos seus soldados, dias depois de terem atuado em vários bairros do Rio, como Jacarepaguá, Vila Cruzeiro e no Complexo de Lins, no Engenho Novo, em agosto de 2017. Pelo menos nos Jogos Olímpicos de 2016 havia uma lei complementar aprovada pelo Congresso que incluía no Código Penal Militar um parágrafo determinando que eventuais crimes cometidos por militares em operações de Garantia da Lei e da Ordem deveriam ser julgados pela Justiça Militar, mas essa lei caducou em 31 de dezembro de 2016. E somente em 16 de outubro de 2017 a questão parece ter sido solucionada, com a sanção presidencial do projeto de lei (PLC 44/2016) que transfere da Justiça comum para a militar o julgamento de homicídios cometidos por militares em operações de segurança pública, dentro do território nacional. Entidades de Direitos Humanos batizaram o projeto de “uma licença para matar” (BENITES, 2017).

Embora assumindo as operações, são comuns as expressões de desconforto de oficiais a respeito da atuação das Forças Armadas na segurança pública. O porta-voz do Comando Militar do Leste, coronel Roberto Itamar, foi enfático ao dizer que o “papel das forças armadas não é o de substituir a polícia”. Já o comandante da Escola Superior de Guerra (ESG), General Décio Luís Schons, salientou que a atuação das Forças Armadas para a GLO é uma demanda governamental estadual,

14 Isso não significa que não haja cooperação permanente entre Forças Armadas e Polícias estaduais, por exemplo. O Coronel de Exército, Ricardo Freire explica que há “quatro fortes vínculos entre as PMs e o Exército: (i) nas ligações da Inspeção Geral das Polícias Militares (IGPM) do Comando de Operações Terrestres (COTER), com a finalidade de manter atualizadas as informações sobre a articulação, efetivos, equipamentos e estrutura organizacional das PMs, com vistas às necessidades de emprego em operações, seja na Defesa da Pátria, seja na Garantia da Lei e da Ordem (GLO); (ii) no contexto do Sistema Nacional de Mobilização, especialmente na função logística recursos humanos – há policiais militares que trabalham nas diversas seções de mobilização espalhadas por todo o território nacional – creio que os panelistas desconhecem o assunto; (iii) na aquisição de armas, munições e equipamentos, por meio da Diretoria de Fiscalização de Produtos Controlados; e (iv) na capacitação de recursos humanos, por meio do Departamento de Educação e Cultura (DECEX), que fornece vagas para membros das PMs nos diferentes estabelecimentos de ensino do Exército – o que também ocorre na Marinha e na Força Aérea”.

e que no âmbito democrático as instituições de Defesa estão a cumprir um papel, porém, há preocupação porque a função precípua das Forças não é essa. Ricardo Freire (2017), coronel da ESG, defende a tese de que o uso corriqueiro das Forças Armadas em GLO destitui sua atribuição fundamental, que é a de Defesa nacional¹⁵. E, de modo ainda mais enfático, o Almirante Mário César Flores (2016, p. A1) descreveu que essas ações geram uma corresponsabilidade militar federal em atividades que em princípio são da alçada policial estadual, e que levam a uma falsa sensação anestésica na população ao ver a farda e os carros do Exército nas ruas.

Mais do que o dilema enfrentado pelos militares, para proteger a instituição, essas operações não são eficazes contra a violência criminal. Ainda que o Exército tenha experiência em atuações urbanas, por ter integrado, por exemplo, a Missão das Nações Unidas para Estabilização do Haiti (Minustah), entre 2004 e 2017, após um levante derrubar o então presidente Jean Bertrand Aristide, o fato é que os militares não contam com as mesmas condições de ação no Rio de Janeiro do que havia no Haiti, ainda que o cenário carioca seja bem mais complexo. Mesmo que no Rio não haja uma declaração de calamidade pública permanente, pois a vida civil *parece* seguir funcionando, a restrição a direitos fundamentais é flagrante em toda a região metropolitana e outras partes do estado: cerceamento do ir e vir, formação de inúmeros “estados paralelos”, funcionamento anômalo de instituições em diversas regiões, morticínio subsequente de agentes públicos. Poderíamos pensar que diferente do Haiti, os militares no Brasil não poderiam ocupar intermitentemente o fluxo civil. Porém, isso já é feito por traficantes e milícias. E quando há ações de GLO as próprias facções criminosas se utilizam desse momento para se rearticular, e até aprenderem táticas de movimento que são encenadas nas favelas e no asfalto. Significa que esse modo de ação militar implica uma sustentação de um efeito mimético, em que o crime incorpora certas práticas das Forças Armadas, assim como da polícia. Portanto, o modelo de ações de GLO no Rio de Janeiro é ineficaz.

Outra forma de “intervenção branca” federal sobre o Rio de Janeiro reside no emprego da Força Nacional de Segurança Pública (FN). Criada em 2004, possivelmente para aliviar e superar os entraves constitucionais ligados às FFAA, a FN está ligada ao Ministério da Justiça (e não ao Ministério da Defesa). Tem como objetivos, executar atividades de preservação da ordem pública, da segurança das pessoas e do patrimônio, apoiando operações de segurança pública. Porém, na prática, as principais ações da FN no período de 2004 a 2015 foram ostensivas (32% dos casos), seguidas por ações em fronteiras (13%) e na proteção ambiental (12%)

15 Há três atribuições principais das Forças Armadas do Brasil, seguindo uma ordem hierárquica: Defesa da Pátria, Garantia dos Poderes Constitucionais, e, Garantia da Lei e da Ordem (ou, Segurança Interna) (FREIRE, 2017, p. 86).

(FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2016). Enquanto São Paulo jamais recebeu uma operação da Força Nacional, das 240 nesse período mencionado, Pará (33), Rio de Janeiro (20), Roraima (18), Maranhão (17) e Mato Grosso (16), foram os que mais receberam. No caso do Rio, predominantemente as ações foram ostensivas. Neste caso, mesmo que a Força Nacional seja formada por profissionais bem treinados de todo o país, a geografia e a estrutura labiríntica das favelas cariocas, demonstrou o quão as atividades dessas tropas ficaram aquém do problema, inclusive porque muitas vezes se desconhecia toda a expertise e o histórico de investigação das polícias locais.

Essa análise sobre a Força Nacional ilustra, mais uma vez, não só a contingência do Rio de Janeiro, como o equívoco político na destinação de recursos e na forma como se enfrenta a violência. Isso se revela em custos para o contribuinte. Entre 2004 a 2015, o gasto total somente com a Força Nacional foi superior a 1,2 bilhões de reais (FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2016), se dividirmos o valor por ano, numa média, daria algo em torno de R\$ 110 milhões anuais, o que é quase a metade de todo o investimento do estado do Rio de Janeiro em 2015 com policiamento (232 milhões de reais). Ou seja, o expressivo investimento federal, como no caso da FN que em 2015 abocanhou 43% do orçamento total do Fundo Nacional de Segurança Pública, do Ministério da Justiça, serviu para mobilizar menos de 1.500 profissionais, o que, por exemplo, não chega a 2,6% do efetivo policial do Rio de Janeiro (CERQUEIRA, 2016, p. 81).

Esse mero cálculo demonstra como a União gasta muito e gasta mal com a Segurança Pública no Rio de Janeiro. O princípio da eficiência na administração pública (art. 37, CRFB), traduzido pelo binômio economicidade-eficácia, parece ter sido completamente desconsiderado. O erro vai além da destinação de recursos: a insistente ação federal, seja por meio de Força Nacional ou Forças Armadas, em nome da GLO, destitui e frustra o caráter das polícias locais. Há um sentido que asoberba competências no centro, frustrando a autonomia estadual, como se mostra também na tendência da Polícia Federal em ocupar cargos importantes nas secretarias de segurança dos estados, particularmente aqueles com dificuldades financeiras e dependentes do “centro”, e com problemas de gestão da pasta. O dado de 2008 é que delegados da Polícia Federal ocupavam 60% das secretarias de segurança (COELHO, 2008).

A confusão de competências é flagrante: questões locais passam a ser movimentadas por entidades nacionais- como no caso de soldados do Exército em policiamento ostensivo, na proteção de vias urbanas, assegurando o pleno funcionamento de delegacias para prestação de serviços, na proteção de bens e espaços públicos etc. E, paralelamente, ações sobre crimes nacionais e transnacionais, como tráfico de drogas, tráfico ilegal de armas, lavagem de dinheiro, roubo e contrabando de mercadorias em áreas de jurisdição federal (portos, aeroportos e rodovias), e toda a parte de inteligência para prevenir

que ilicitudes cheguem ao âmbito local, acabam recaindo sobre os órgãos estaduais¹⁶.

Tanto o impasse jurídico sobre as Forças Armadas atuando na Segurança Pública civil, quanto o desvio da função de Defesa nacional, e o custoso emprego da Força Nacional, são elementos de uma tensão política. O cerne da questão ainda reside no mal ajustado pacto federativo brasileiro. O enfraquecimento da autoridade estadual, e da falta de política adequada por parte da União, provoca o retorno às ruas do elemento militar, como algo antagônico ao desenvolvimento democrático. O ex-ministro Nelson Jobim, deixou isso muito claro ao dizer que “a concentração da segurança pública nos Estados não funcionou. Tanto não funcionou que se está usando perigosamente as Forças Armadas para suprir as carências existentes, o que não é bom, e criou-se essa Força Nacional, que é um negócio meio torto” (FUCS, 2017).

O Plano Nacional de Segurança Pública (PNSP), lançado em 26 de janeiro de 2017, pelo Ministério da Justiça até foi uma tentativa de integrar polícias estaduais, federais, Força Nacional e Forças Armadas. O propósito era dar uma coordenação estratégica para perseguir três objetivos principais, apontados no documento: (i) redução de homicídios dolosos, feminicídios e violência contra a mulher; (ii) racionalização e modernização do sistema penitenciário; e, (iii) combate integrado à criminalidade organizada transnacional. O PNSP se somou à Política Nacional de Defesa e à Estratégia Nacional de Defesa, do Ministério da Defesa, de 2012, que já procurava enfatizar a reciprocidade entre Defesa e Segurança Nacional. Mas como não há uma definição clara de competências, e constitucionalmente o estado é o responsável primordial pela Segurança Pública, esses planos nacionais são mais respostas e propostas apressadas, de governos emergentes, do que planos de ação a médio e longo prazo. Mesmo depois do lançamento do PNSP, a inversão de atuação entre forças estaduais e nacionais, manteve-se, com mais operações de GLO pelas Forças Armadas e Força Nacional, e pouco em atuações federais para, sobretudo, encontrar e coibir as relações nacionais e transacionais dos crimes que envolvem o âmbito local, como a respeito da chegada de armas de fogo e entorpecentes nas comunidades do Rio de Janeiro.

“Salvar o Rio” não é apenas uma questão de envio de tropas do Exército, e tampouco uma mera questão tributária. Trata-se de compreender a especificidade do ente federado. No caso do Rio a federalização é uma resposta razoável. O erro é pensar que os estados, marcados por realidades heterogêneas, precisem sempre

16 A operação em junho de 2017, em que ação da Polícia Civil apreendeu no Aeroporto Internacional Tom Jobim (Galeão) 60 fuzis vindos dos Estados Unidos, demonstra esse cruzamento de competências. Em tese, a obrigação de investigação é da Polícia Federal, que pelo jeito não cumpria sua tarefa adequadamente. Reportagem em: <<https://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/policia-civil-apreende-60-fuzis-de-guerra-no-aeroporto-internacional-do-rio-gh.html>>. Acesso em: 23 out. 2017.

agir de modo homogêneo, atados ao mesmo paradigma constitucional. Daí porque Célio Borja, ex-ministro da Justiça e ex-ministro do Supremo Tribunal Federal (STF), explica que os estados e municípios estão limitados no seu âmbito de ação, o que também se expressa quanto às finanças: *“a atual situação é parecida com a que o país vivia nos tempos do regime militar, quando a política do ‘pires na mão’ prevalecia e o governo federal arbitrava quem deveria receber os recursos a seu bel prazer”* (FUCS, 2017). A prática de submissão torna o ente federado uma moeda de troca, um palanque, um instrumento de política de governo, e não de política de Estado. Por isso o Rio de Janeiro é fatiado em demandas concorrentes, quando mais precisava de unidade política. Este é um efeito provocado de fora para dentro, e que no caso fluminense se avoluma porque não há cultura política estadualista, sem contar a incompatibilidade entre a antiga Guanabara e o antigo estado do Rio de Janeiro. E isso tampouco se deve porque o Rio de Janeiro tem políticos “ruins”. Ao contrário, vários são bons atores políticos, habilidosos protagonistas da política nacional e ideológica, porém, péssimos para gerar benefícios locais – como ficou demonstrada a incapacidade de unidade para a manutenção dos royalties do petróleo em 2013.

A penetração das Forças Armadas e mesmo da Força Nacional no meio civil incrementa essa expectativa sobre uma “guerra”. E isso nos leva a falar de amigo e inimigo, da possibilidade de aniquilação do outro: trata-se de abrir mão da ideia de pessoas com direitos e deveres. Ou, de substituir a noção de que alguém é criminoso e deve ser julgado, por alguém que pode ser arbitrariamente combatido com opositor (ZALUAR; CASTELO BRANCO, 2017). Inclusive, esse raciocínio abre margem para se dar uma dignidade não merecida a um criminoso, a de sujeito capaz de negociação - pois em toda a guerra, paralelamente ao conflito, são mantidas relações diplomáticas com o inimigo. No caso, seria o equivalente a tratar traficantes como Nem, Fernandinho Beira-Mar, Rogério 157 e outros enquanto “Chefes de Estado”, e seus advogados, ao status de “Chanceleres”.

4 COMO MOBILIZAR UMA POLÍCIA LOCAL, QUANDO O “LOCAL É NACIONAL”?

“Salvar o Rio” não é apenas uma questão de envio de tropas do Exército, e tampouco uma mera questão tributária. Trata-se de compreender a especificidade do ente federado. No caso do Rio a federalização é uma resposta razoável. O erro é pensar que os estados, marcados por realidades heterogêneas, precisem sempre agir de modo homogêneo, atados ao mesmo paradigma constitucional. Daí porque Célio Borja, ex-ministro da Justiça e ex-ministro do Supremo Tribunal Federal (STF), explica que os estados e municípios estão limitados no seu âmbito de ação, o que também se expressa quanto às finanças: *“a atual situação é parecida com a que o país vivia nos tempos do regime militar, quando a política do ‘pires na mão’*

prevalecia e o governo federal arbitrava quem deveria receber os recursos a seu bel prazer” (FUCS, 2017). A prática de submissão torna o ente federado uma moeda de troca, um palanque, um instrumento de política de governo, e não de política de Estado. Por isso o Rio de Janeiro é fatiado em demandas concorrentes, quando mais precisava de unidade política. Este é um efeito provocado de fora para dentro, e que no caso fluminense se avoluma porque não há cultura política estadualista, sem contar a incompatibilidade entre a antiga Guanabara e o antigo estado do Rio de Janeiro. E isso tampouco se deve porque o Rio de Janeiro tem políticos “ruins”. Ao contrário, vários são bons atores políticos, habilidosos protagonistas da política nacional e ideológica, porém, péssimos para gerar benefícios locais – como ficou demonstrada a incapacidade de unidade para a manutenção dos royalties do petróleo em 2013.

O diagnóstico traçado nos dois blocos anteriores apontou causas e consequências da crise de autoridade, bem como o impasse do pacto federativo brasileiro, que se revela em intervenções federais brancas no Rio de Janeiro. A partir disso é necessário apontar algum caminho para superar essa condição, de frustração e decadência. Levando em conta o fato da Intervenção Federal na segurança pública do Rio ter se tornado uma realidade, é oportuno fazer projeções. Ainda que em um viés mais pessimista e realista, a Intervenção possa ser mais uma “GLO prolongada”, é também possível que ela se mantenha e novas possibilidades sejam abertas. Uma delas, mais ousada, mas não ilusória, é a Intervenção se tornar intermitente, e no bojo de uma reconfiguração do sistema federativo nacional, recompor o município do Rio de Janeiro e a Baixada Fluminense enquanto um segundo Distrito Federal, tendo nesse sentido uma Segurança Pública distrital correspondente. Trata-se de superar a incompetência local a partir da tutela da União sobre o Rio, que sempre foi o lugar mais “federal” do país

Organizar de modo pleno o Rio de Janeiro como Distrito Federal, e, por conseguinte, as polícias como Polícias Distritais, obedece, inclusive, a uma racionalidade financeira. Hoje, o contribuinte brasileiro paga por dois exércitos – o nacional e o estadual (sim, pois as polícias estaduais são militares, na forma de exércitos), e para tentar resolver os problemas do Rio, os gastos são ainda maiores com verbas adicionais – somente de julho a outubro o custo das Forças Armadas no Rio de Janeiro foi de 25 milhões. Há mesmo uma desproporção com relação ao interior do estado fluminense, que paga caro pelo desmantelamento da Segurança Pública na capital, pois acaba arcando com as consequências da criminalidade que se espriam para além da região do município do Rio, como se viu com o deslocamento de gangues para São Gonçalo, Niterói e Baixada Fluminense, após a ocupação de morros para implantação de UPPs, bem como a operação de facções cariocas em cidades como Macaé, Cabo Frio, Angra dos Reis e Campos dos Goytacazes.

A proposta da criação de Polícias Distritais corresponderia a replicar o padrão já existente em Brasília, que se rege pelo Decreto-Lei n. 2.266/1985. E,

especificamente, sobre os Policiais Militares, conforme a Lei n. 7.289/1984, que dispõe sobre o Estatuto dos Policiais Militares da Polícia Militar do Distrito Federal e dá outras providências. O fundamental é que a tutela sobre essas instituições, conforme prescreve o art. 21 da Constituição Federal, é da União: “XIV – organizar e manter a polícia civil, a polícia militar e o corpo de bombeiros militar do Distrito Federal, bem como prestar assistência financeira ao Distrito Federal para a execução de serviços públicos, por meio de fundo próprio”.

Corrigir a distorção do sistema federativo brasileiro, em situações de alta dependência do poder central, como no caso do Rio de Janeiro, não quer dizer repetir os erros de Brasília, mas corrigir as desproporções. Uma série de questões são colocadas a respeito dessa proposição, as quais listo abaixo.

1-Criar um segundo Distrito Federal com o município do Rio e a Baixada envolveria quais batalhões e delegacias atualmente existentes? Da Polícia Militar: 2º BPM – Botafogo, 3º BPM – Méier, 4º BPM – São Cristóvão, 5º BPM – Centro, 6º BPM – Tijuca, 9º BPM – Rocha Miranda, 14º BPM – Bangu, 15º BPM – Duque de Caxias, 16º BPM – Olaria, 17º BPM – Ilha do Governador, 18º BPM – Jacarepaguá, 19º BPM – Copacabana, 20º BPM – Nova Iguaçu, 21º BPM – São João de Meriti, 22º BPM – Maré, 23º BPM – Leblon, 24º BPM – Queimados, 27º BPM – Santa Cruz, 31º BPM – Recreio, 39º BPM – Belford Roxo, 40º BPM – Campo Grande, 41º BPM – Irajá. Quanto à Polícia Civil, na Capital seria da 1ª a 45ª DP (total de 42 Delegacias de Bairro), e na Baixada da 48 a 67ª DP (total de 19 Delegacias de Bairro).

2-Como ficaria a perspectiva salarial dos profissionais das instituições desse segundo Distrito Federal? Se fossem equiparados os salários pagos em Brasília com o Rio de Janeiro, conseqüentemente haveria aumento para este último. Em alguns casos o salário inicial é superior ao dobro, como no caso do Perito da Polícia Civil. Por exemplo, enquanto o cargo de Escrivão na Polícia Civil de Brasília tem salário inicial de R\$ 8.702,20, na Polícia do Rio de Janeiro para o mesmo cargo o inicial é de R\$ 4.095,42, conforme informações da Confederação Brasileira de Trabalhadores Policiais Civis (COBRAPOL). Para as Polícias Militares a desproporção se mantém, de modo que os ganhos salariais da Polícia Militar de Brasília é quase o dobro da PMERJ, na comparação entre as tabelas salariais.

Segundo o Coronel da Polícia Militar do Rio, André Batista, se houvesse essa equiparação:

[...] o impacto seria enorme para a folha de pagamento já que a Polícia Militar possui atualmente (em nov./2017) em seus quadros aproximadamente 44 mil integrantes, e reconheceria a Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro como polícia a ser valorizada, principalmente em função dos resultados que ela diariamente apresenta além do incentivo à captação de novos e melhores recursos humanos em concursos públicos. Seria atingido um dos problemas mais graves de recursos humanos, e

poderia ser vinculada à meritocracia dentro da criação do perfil profissional de cada posto ou graduação em função da sua produtividade.¹⁷

3 - A federalização tornaria a carreira policial, civil e militar, mais imune à ingerência política estadual? Eficiente? Menos corrupta? As respostas a essas questões são bastante divergentes, entre os entrevistados¹⁸, desde o ceticismo completo à confiança de que a corrupção diminuiria, até a propostas ainda mais avançadas, como a criação de um ciclo único que possa permitir ao policial distrital mais graduado ascender a uma carreira na Polícia Federal. Ainda assim, retirar a instituição do âmbito estadual não seria garantia de idoneidade e melhor serviço público, argumenta o Delegado da Polícia Civil, Marcus Castro:

[...] a Polícia Federal, Forças Armadas e outras carreiras federais não são imunes à ingerência política ou corrupção, logo, o caminho da federalização não seria o que resolveria. As atividades típicas de Estado, como tal a fiscalização e repressão, devem ser dadas a devida atenção para que minimize esse problema da sociedade brasileira. Em Brasília, talvez pela proximidade com outras autoridades de prestígios (maior fiscalização), melhor recrutamento, melhor estrutura, etc., poderiam minimizar essa chaga.

A mera federalização, sem autonomia da gestão financeira e administrativa das instituições policiais, apenas poderia tornar profissionais mais satisfeitos com o emprego por conta de maiores salários. No entanto, não garantiria melhores serviços à população. A reflexão é que outras medidas precisariam ser acompanhadas a esse processo. Por exemplo, Alexandre Vasconcelos, policial civil, sugere a criação de uma “escolha de Chefia por escrutínio em lista tríplice pela categoria e um conselho de segurança misto com pessoas do meio acadêmico, representantes do povo”, e o também policial civil Márcio Ferro coloca semelhantemente que a “unificação [das polícias] com gestão independente é a solução, com eleição do chefe de polícia”.

4 - Se o Rio e a Baixada Fluminense são os principais pontos de comercialização e consumo de Drogas no estado, seria mais fácil fiscalizar a entrada de armas e Drogas num Governo do Distrito Federal – Rio, que abrigasse essas duas regiões? Os

17 Entrevista de André Batista concedida em setembro de 2017.

18 Foram realizadas oito entrevistas através de questionário, com profissionais das Polícias Civil e Militar do Rio de Janeiro, e um da Polícia Militar de Brasília. Agradeço aos entrevistados pela contribuição: André Batista (Coronel, PMERJ), Márcio Ferro (Policial Civil, Rio de Janeiro), Alexandre Vasconcelos (Policial Civil – CORE, Rio de Janeiro), Sávio Pontes (Doutor em Sociologia, IESP-UERJ e Policial Civil, Rio de Janeiro), Marcus Castro (Delegado da Polícia Civil, Rio de Janeiro), Jeferson Baquer (Policial Militar, PMERJ), Marcos Eduardo (Policial Militar, PMERJ), Eduardo Luz (Policial Militar, PMDF-Brasília).

entrevistados foram unânimes em tratar da proliferação do comércio e consumo de entorpecentes por toda parte, como um processo de “democratização” do consumo e do narcotráfico. A solução de uma instituição distrital no Rio de Janeiro (incluindo a Baixada) facilitaria a ação policial se viesse acompanhada de um trabalho de inteligência, especialmente com as Polícias Federais nas divisas territoriais, em portos e aeroportos. Seria fundamental trocar a tônica da ostensividade pela da estratégia e inteligência, argumentou Marcus Castro. A mudança é possível se o desejo de visibilidade eleitoral – que marca o trabalho ostensivo – for substituído pelo cerco investigativo, muitas vezes silencioso, quase invisível e surpresa. Em outras palavras, são necessárias ações “desinteressadas” no quadro políticas, e envolvidas com propósitos investigativos de médio e longo prazo. Tal questão liga-se com a anterior, pois para o controle sobre armas e drogas dar certo é preciso que a instituição policial detenha autonomia, inclusive para realizar cooperações, como pontua o coronel André Batista:

[...] A questão das armas só será resolvida através da integração das ações de aduana, contra o contrabando, e combate ao comércio ilegal dentro dos redutos criminosos, isto é, não pode haver zonas de exclusão no território sob responsabilidade das polícias estaduais. Como são todos crimes federais, o certo seria que parte dos recursos federais fossem destinados ao reaparelhamento das forças de segurança local.

5 - Haveria ganhos para o Estado do Rio de Janeiro, em termos de segurança pública, sem o município do Rio de Janeiro e a Baixada Fluminense? Os batalhões e delegacias estaduais (ou seja, excluindo o do possível Governo do Distrito Federal – Rio) têm sido deslocados para atuar na capital? Será que isso deixaria de existir? A pergunta procura identificar como o estado do Rio de Janeiro poderia se beneficiar com a criação de um segundo Distrito Federal no Rio de Janeiro. Atualmente, é constante o deslocamento de profissionais do interior para a capital, não só em operações especiais, mas sobretudo para cobrir as deficiências do aparato institucional central. Por exemplo, o portão da Cidade da Polícia, no Jacaré, bairro da zona norte do Rio de Janeiro, é guarnecido por um rodízio de policiais das mais diversas regiões do município e do estado. Ou seja, o profissional comparece para fazer plantão, e acaba fazendo serviço de vigia, porque o estado não tem dinheiro para a contratação de vigias para essa atuação. Com efeito, é um claro desvio de função profissional.

Nesse sentido, sim, haveria ganhos para ambas as partes. Sobre o tema, André Batista é otimista, assinalando que:

[...] por conta das últimas e desconexas “Políticas Públicas” aplicadas ao Rio de Janeiro, no sentido literal: “via: toma

lá dá cá”, e por conta das ingerências políticas envolvidas na condução da distribuição dos recursos financeiros aos Estados, fica claro que ganharíamos autonomia, não atrelada a apadrinhamento partidários, muito menos ao escrutínio de ideólogos e assemelhados que se arvoram a opinar sobre o que não conhecem em se tratando dos negócios e entregas da Polícia Militar.¹⁹

Por outro lado, alguns entrevistados revelaram desconfiança quanto a esse “ganho” para o estado do Rio de Janeiro, com a criação de um segundo Distrito Federal. Márcio Ferro, por exemplo, salientou que o efeito poderia ser inclusive contrário, a exemplo do que ocorreu com o “efeito UPP” nas bordas da região metropolitana, não agraciadas com o projeto, em que facções migraram fizeram uma migração para essas partes periféricas e no interior do estado. Sávio Pontes, policial civil em Petrópolis, ressaltou com o interior é muito mais carente em estrutura do que a capital.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O principal objetivo do artigo foi acusar duas anomalias que se conjugam a respeito do Rio de Janeiro. Primeiro, a respeito do grau de violência, criminalidade e de um verdadeiro patamar de guerra. Segundo, enquanto promotor do primeiro, a crise de autoridade política, contida na inadequação federativa do estado e município do Rio. Por fim, procurou-se apresentar um quadro propositivo de reequilíbrio frente a esse diagnóstico.

É natural, no entanto, que perdue no leitor a visão negativa sobre esse último trecho do texto. Pudera, sobre o cotidiano carioca vive-se de anestésias locais intermitentes, já que tanto a violência urbana, a evolução da criminalidade, quanto a disfunção político-administrativa do Rio parece que se tornaram fenômenos “naturalizados”. Na virada dos anos 1980 para 1990 o drama da violência e da criminalidade passa a entrar no “cotidiano” carioca. Criou-se no Rio uma espécie de solidariedade do crime em substituição ao vazio de solidariedade urbana, não somente em regiões favelizadas, mas também em todas as partes da cidade, indistintamente. Paralelamente, lideranças efêmeras da ilegalidade se alçam ao poder perante o vazio do poder público. O medo impera, na roleta russa de experiências traumáticas a vista das cotidianamente através da mídia. É o que Gilberto Velho explicava como a “cultura da violência”: *“em que a civilidade mais elementar se esfria e floresce a agressividade e a truculência”* (2007:26).

Além do embrutecimento do convívio, torna-se flagrante um sentimento incompreendido de ladeira a baixo sobre o Rio de Janeiro. No máximo a sociedade

19 Alexandre Vasconcelos, entrevista concedida em setembro de 2017, via texto digital.

constata a queda, e percebe os frutos dessa decadência, sem que se arvore uma transformação. Isso acontece pela incompreensão da origem do problema. Sem tal observância a tônica política local muitas vezes parece suicida ou levada ao desespero e aventura: vive-se de um lado entre ações políticas fracas, ausentes e inconsequentes; e, de outro, de expectativas mágicas que possam vir de fora, da natureza, da beleza, ou de algum grande evento espetacular. O petróleo é o maior exemplo desse sentimento de “agora vai”, que também aparece variavelmente em alguns momentos políticos, como expresso no livro: *“A hora e a vez do Rio de Janeiro e o Novo Governo”*, publicação prefaciada por Sérgio Cabral, logo no início de seu governo (2007).

Nesse sentido procurou-se demonstrar que, se a origem da crise está no descompasso do Rio desde que deixou de ser capital federal, a superação para essa situação crônica está em oferecer um rearranjo político-administrativo a altura do problema. Não se trata de voltar ao passado, mas justamente é para não ficar na paralisia do passado, e encontrar saídas para além do paliativo. Até porque já se tornou um caso de vida ou morte, com efeito. A oportunidade para se aventar mudanças é aberta por ocasiões, como a Intervenção Federal que de hipotética se tornou realidade em 2018. Ademais, segue em pauta para todo o Brasil sanar uma doença do federalismo nacional que Oliveira Viana já acusava em suas *“Instituições Políticas Brasileiras”*, de 1949, ao dizer que: *“O mal do federalismo não está na sua descentralização; está antes na sua uniformidade”*. Daí a emergência de se tratar cada ente de forma especial.

REFERÊNCIAS

ADORNO, Sérgio; DIAS, Camila. Monopólio estatal da violência, em: LIMA; Renato Sérgio de; RATTON, José Luiz; AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de (Org.). *Crime, polícia e justiça no Brasil*. São Paulo: Contexto, 2014.

AGÊNCIA BRASIL. MP libera R\$ 47 milhões para segurança no Rio. *O Dia*, Rio de Janeiro, 04 set. 2017. Disponível em: <<http://odia.ig.com.br/rio-de-janeiro/2017-09-04/mp-libera-r-47-milhoes-para-seguranca-no-rio.html>>. Acesso em 10 out. 2017.

ARAÚJO, Carla. ‘Salvar’ o Estado entra na agenda prioritária de Temer. *O Estado de S. Paulo*, São Paulo, p. A14, 31 jul. 2017.

ATLAS DA VIOLÊNCIA 2016. IPEA, Brasília, n. 17, Brasília, março de 2016.

BENITES, Afonso. Militar que matar em operações como a do Rio será julgado por corte militar, e não pela Justiça comum. *El País*, Brasília, 12 out. 2017. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2017/10/12/politica/1507840831_336832.html>. Acesso em: 15 out. 2017.

CARVALHO, Marco Antônio; DURÃO, Mariana. Exército inicia ação no Rio; em 10 anos, tropa teve de ir às ruas em 1/3 dos dias. *O Estado de S. Paulo*, São Paulo, p. A12, 15 fev. 2017.

CERQUEIRA, Daniel. “Mais do Mesmo, em: Fórum Brasileiro de Segurança Pública. *10º Anuário Brasileiro de Segurança Pública*. São Paulo, Ano 10, 2016, p. 81.

COELHO, Henrique. Rio teve mais de 3 mil policiais militares mortos entre 1994 e 2016, diz PM, *G1*, Rio de Janeiro, 31 jan. 2017. Disponível em: <<https://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/rio-teve-mais-de-3-mil-policiais-militares-mortos-entre-1994-e-2016-diz-pm.ghml>>. Acesso em 15 out. 2017.

_____; MARTINS, Marco Antônio. Polícia Civil apreende 60 fuzis de guerra no Aeroporto Internacional do Rio. *G1*, Rio de Janeiro, 01 jun. 2017.

COELHO, Mário. Delegados da PF comandam 60% das secretarias de Segurança Pública. *Congresso em Foco*. 04 set. 2008. Disponível em: <<http://congressoemfoco.uol.com.br/noticias/delegados-da-pf-comandam-60-das-secretarias-de-seguranca-publica/>>. Acesso em 1 dez. 2017.

FGV. Monitor de Temas - *O debate público na rede em tempo real*. Disponível em: <<http://dapp.fgv.br>>. Acesso em 20 out. 2017.

FLORES, Alm. Mário César. Lógica Militar. *O Estado de S. Paulo*, São Paulo, p. A1, 9 ou. 2016.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. *11º Anuário Brasileiro de Segurança Pública*. São Paulo, Ano 11, 2017.

_____. *10º Anuário Brasileiro de Segurança Pública*. São Paulo, Ano 10, 2016.

FREIRE, Ricardo. *O conceito de Defesa na União de Nações Sul-Americanas*. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-graduação em Estudos Estratégicos da Defesa e da Segurança, INEST - Universidade Federal Fluminense (UFF), Niterói, 2017.

FOLHAPRESS, São Paulo, 9 nov. 2017. Disponível no portal *Bem Paraná*. Disponível em: <<https://www.bemparana.com.br/noticia/536652/nem-a-rota-entra-em-favela-de-sp-diz-diretora-da-policia-de-alcmin>>. Acesso em: 21 nov. 2017.

FUCS, José. A descentralização do poder. *O Estado de S. Paulo*, São Paulo, 14 jan. 2017. Disponível em: <<http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,a-descentralizacao-do-poder,10000100131>>. Acesso em: 15 jul. 2017.

GAZETA DO POVO. Editorial - A verdadeira guerra no Rio de Janeiro. Curitiba, 01 out. 2017. Disponível em: <<http://www.gazetadopovo.com.br/opinioao/editoriais/a-verdadeira-guerra-no-rio-de-janeiro-djx12nzdgbnu4xdtwo8rz0h3d>>. Acesso em: 12 nov. 2017.

GELANI, Felipe. “No Rio se governa com o crime, e não contra o crime”, diz especialista em segurança pública. *Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro, 24 jul. 2017. Disponível em: <<http://m.jb.com.br/rio/noticias/2017/07/22/no-rio-se-governa-com-o-crime-e-nao-contr-o-crime-diz-especialista-em-seguranca-publica/>>. Acesso em 10 nov. 2017.

GODOY, Marcelo. ‘As forças de segurança dão conta do recado’. Entrevista de Nivaldo Restivo. *O Estado de São Paulo*, São Paulo, p. A18, 13 ago. 2017.

GODOY, Roberto; PENNAFORT, Roberta. Crime controla 850 áreas do Rio, diz polícia. *O Estado de S. Paulo*, São Paulo, 27 set. 2017. Disponível em: <<https://www.pressreader.com/brazil/o-estado-de-s-paulo/20170927/281496456476352>>. Acesso em 29 out. 2017.

GORRILHAS, Luciano Moreira. *Algumas considerações acerca da participação das Forças Armadas em operações, no cumprimento da lei e da ordem, notadamente em comunidades cariocas*. Nov. 2011. Disponível em: <<https://luciano-gorrilhas.jus.com.br/publicacoes>>. Acesso em: 18 nov. 2017.

_____. *Operações das forças armadas na garantia da lei e da ordem em comunidades cariocas e seus desdobramentos*. Set. 2015. Disponível em: <<https://luciano-gorrilhas.jus.com.br/publicacoes>>. Acesso em 19 nov. 2017.

G1. Número de policiais mortos no RJ é quase 4 vezes maior que em SP no primeiro semestre de 2017. *G1*, Rio de Janeiro, 14 ago. 2017. Disponível em: <<https://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/numero-de-policiais-mortos-no-rj-e-quase-4-vezes-maior-que-em-sp-no-primeiro-semester-de-2017.ghtml>>. Acesso em 30 out. 2017.

HERMANN, Bruno Martins. *Formação, Declínio e inflexão: reflexões sobre a centralidade do Rio de Janeiro*. Dissertação de Mestrado, UFMG. Belo Horizonte, 2014.

LEITÃO, Miriam. Custos da Violência. *O Globo*, Rio de Janeiro, 17 out. 2017. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/ipea-na-midia/171013_miriam_leitao_custos_violencia.jpg>. Acesso em 18 out. 2017.

LYNCH, Christian E. C., “Questão de urgência nacional – o Rio como (2o) Distrito Federal”, em *Insight Inteligência*, ano XIX, n. 76, jan. /fev. /mar., 2017a.

_____, “Uma democracia, duas capitais – o que o Rio de Janeiro pode fazer pelo Brasil”, em *Insight Inteligência*, ano XIX, n. 78, jul. /ago. /set., 2017b.

MELLO FRANCO, Affonso Arinos. *Conceito de Civilização Brasileira*, São Paulo: Cia. Editora Nacional, 1936.

ORDEM DOS POLICIAIS DO BRASIL (OPB) - website OPB. Disponível em: <<http://opb.net.br>>. Acesso em 22 out. 2017.

SOARES, Gláucio Ary Dillon, “Ciência política e segurança pública”, em AVRITZER, Leonardo; MILANI, Carlos R. S.; BRAGA, Maria do Socorro (Orgs.). *A ciência política no Brasil*, Rio de Janeiro: FGV Editora, 2016.

WAISELFISZ, Julio Jacobo. Mapa da Violência 2012. *Os Novos Padrões da Violência Homicida no Brasil*. Rio de Janeiro: Instituto Sangari, 2012. Disponível em: <http://www.mapadaviolencia.org.br/pdf2012/mapa2012_rj.pdf>. Acesso em: 7 nov. 2017.

WEBER, Max. *Ciência e Política, duas vocações*. Trad.: Jean Melville, São Paulo: Martin Claret, 2003, p. 60

ZALUAR, Alba; CASTELO BRANCO, Pedro H. V. B.. Que guerra é essa?. O Globo, Rio de Janeiro, 27 ago. 2017. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/opiniaio/que-guerra-essa-21750126>>. Acesso em: 28 ago. 2017.

Recebido em: 18 jan. 18

Aceito em: 04 abr. 18

A MATERIALIDADE DOS INSTRUMENTOS DE DEFESA NA AMAZÔNIA

Eduardo Siqueira Brick*

Bernardo Salgado Rodrigues**

Neila Sousa***

RESUMO

No século XXI, a Amazônia brasileira apresenta-se como uma fronteira crescentemente valorizada, com inúmeros desafios e complexidades. Assim, é imprescindível a compreensão da região sob o ponto de vista da materialização dos instrumentos de defesa, adequados às suas peculiaridades. A Estratégia Nacional de Defesa (END), de 2008, e o Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN), de 2012, são documentos que visavam ressaltar a necessidade de modernização das Forças Armadas, de suas diretrizes estratégicas e do desenvolvimento nacional, tendo a Região Amazônica uma de suas áreas prioritárias. Entretanto, estes documentos não tratam das condições necessárias à materialização das capacidades operacionais de combate e de logística de defesa requeridas. Desta forma, o presente artigo busca problematizar a produção dessas capacidades. O trabalho divide-se em três partes e é utilizada uma metodologia bibliográfica e documental com a finalidade de avaliar se existem as condições necessárias para a criação e sustentação de instrumentos adequados para suprir as necessidades de defesa da Amazônia brasileira.

Palavras-chave: Amazônia. Forças Armadas. Livro Branco. Materialidade da defesa.

THE MATERIALITY OF THE DEFENSE INSTRUMENTS IN THE AMAZON

ABSTRACT

In the 21st century, the Brazilian Amazon presents itself as an increasingly valued frontier, with numerous challenges and complexities. Therefore, it is indispensable to understand the region from the point of view of the materialization of the defense instruments suitable to its specificities. The National Defense Strategy (END), 2008, and the White Paper (LBDN), of 2012, are documents aimed at highlighting the

* Professor titular da Universidade Federal Fluminense (UFF), docente do Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos da Defesa e da Segurança (PPGEST) da UFF e do Programa de Pós-graduação em Segurança Internacional e Defesa (PPGSIG) da Escola Superior de Guerra (ESG). Contato: <brick@producao.uff.br>.

** Professor substituto do Instituto de Relações Internacionais e Defesa (IRID) da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Doutorando em Economia Política Internacional pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) e mestrando do Programa de Pós-graduação em Segurança Internacional e Defesa (PPGSIG) da Escola Superior de Guerra (ESG). Contato: <bernardosalgado90@gmail.com>

*** Mestranda do Programa de Pós-graduação em Segurança Internacional e Defesa (PPGSIG) da Escola Superior de Guerra (ESG). Contato: <neilasousa@live.com>

need for modernization of the Armed Forces, its strategic guidelines and national development, in which Amazon region is one of its priority areas. However, these documents do not consider the necessary conditions for the materialization of the combat and defense logistics capabilities required. In this way, the present article seeks to analyze the production of these capacities. The work has three parts and uses a bibliographic and documentary methodology in order to evaluate if exist the necessary conditions for the creation and sustaining of the instruments suitable for the Brazilian Amazon defense needs.

Keywords: Amazon. Armed Forces. White Paper. Defense materiality.

LA MATERIALIDAD DE LOS INSTRUMENTOS DE DEFENSA EN LA AMAZONIA

RESUMEN

En el siglo XXI, la Amazonia brasileña se presenta como una frontera crecientemente valorada, con innumerables desafíos y complejidades. Siendo así, es indispensable comprender la región desde el punto de vista de la materialización de los instrumentos de defensa adecuados a sus peculiaridades. La Estrategia Nacional de Defensa (END), de 2008, y el Libro Blanco de la Defensa Nacional (LBDN), de 2012, son documentos que pretendían resaltar la necesidad de modernización de las Fuerzas Armadas, de sus directrices estratégicas y del desarrollo nacional, en donde la región amazónica es una de sus áreas prioritarias. Por lo tanto estos documentos no se ocupan de las condiciones necesarias para la materialización de las capacidades operativas de combate y de logística de defensa requeridas. De esta forma, el presente artículo busca problematizar la producción de esas capacidades. El trabajo se divide en tres partes y utiliza una metodología bibliográfica y documental, con la finalidad de evaluar si existen las condiciones necesarias para la creación y sustentación de instrumentos adecuados para suplir las necesidades de defensa de la Amazonia brasileña.

Palabras clave: Amazonia. Fuerzas Armadas. Libro Blanco. Materialidad de la defensa.

1 INTRODUÇÃO

Historicamente, a Amazônia encontra-se entrelaçada diante dos interesses de acumulação de poder e riqueza dos grandes centros de poder mundiais, sejam dos Estados e das empresas transnacionais. Na atualidade, tais centros de poder se lançam na disputa das fontes de recursos naturais estratégicos (KLARE, 2003: 2012), fazendo com que a região seja essencial para o funcionamento e expansão do sistema mundial, “e por isto deve sofrer uma pressão econômica e política cada vez maior, de fora e de dentro da própria região.” (FIORI, 2008, p. 58)

Em termos geopolíticos, a Região Amazônica apresenta-se como uma das últimas fronteiras de expansão do capitalismo mundial em função, principalmente,

da sua geografia. Como constatado pelos estudos de Ribeiro (2005), Pereira (2007), Morel (1984) e Reis (1968), há um histórico interesse na Região Amazônica.

No século XXI, a Amazônia brasileira apresenta-se como uma fronteira em crescente valorização, com inúmeros desafios e complexidades. No plano doméstico, enfrenta-se a questão da sua preservação, ocupação racional e integração, além da efetiva presença do Estado. No internacional, a problemática da histórica disputa pelos territórios amazônicos na qual o binômio “soberania ou internacionalização” impera até os dias atuais. Ainda, com o avanço tecnológico e a constante adaptabilidade dos países centrais, visando à manutenção de um *status quo* internacional que lhes é amplamente favorável, torna-se imprescindível a compreensão da região sob o ponto de vista da materialização de instrumentos adequados a sua defesa.

A Estratégia Nacional de Defesa – END (BRASIL, 2012) e o Livro Branco da Defesa Nacional - LBDN (BRASIL, 2012a), são documentos que ressaltam a necessidade de modernização das Forças Armadas, de suas diretrizes estratégicas e do desenvolvimento nacional. A Região Amazônica é objeto de uma das diretrizes prioritárias da END e do LBDN, e sua segurança e defesa são tidas como fundamentais para a soberania do Brasil. Entretanto, esses documentos não tratam de como construir a materialidade da capacitação operacional de combate e de logística de defesa, mais especificamente, das capacidades de logística de operações e industrial, tecnológica e de inovação, voltadas para as necessidades específicas da região.

O presente artigo busca problematizar como está sendo feita a produção dessas capacidades a fim de ensejar tal materialização para atender às necessidades da defesa da Amazônia. Assim, o trabalho divide-se em três partes. Na primeira, serão estudados os conceitos de poder nacional, capacidades nacionais e materialidade dos instrumentos de defesa. Na segunda parte, uma avaliação dos documentos oficiais mais recentes em termos de Defesa, a END e o LBDN. Finalmente, analisam-se as capacidades e o planejamento para a materialidade da defesa amazônica, realizando uma crítica dos documentos anteriormente considerados. Foi utilizada uma metodologia bibliográfica e documental sob um viés da logística de defesa e geopolítico nas relações internacionais com o objetivo de avaliar se os documentos oficiais garantem as condições mínimas necessárias para atender às necessidades de defesa peculiares da região amazônica.

2 PODER NACIONAL, CAPACIDADES NACIONAIS E MATERIALIDADE DOS INSTRUMENTOS DE DEFESA

Em termos gerais, nas ciências sociais, analisa-se o exercício do poder por meio das relações humanas e as suas consequências diretas para o ordenamento da sociedade no processo de tomadas de decisões na vida social. “O poder é aqui definido em termos de uma relação entre pessoas e é expresso por meio de simples anotação

simbólica. A partir dessa definição é desenvolvida uma declaração de comparabilidade de poder, ou o grau relativo de poder de duas ou mais pessoas (DAHL, 1957, p. 201. Tradução dos autores). Em outros termos, o poder torna-se visível na medida em que se identifica o triunfo do mais forte, ou seja, daquele que vai conseguir impor a sua vontade perante o outro, estabelecendo uma hierarquia nessa comunidade.

Pode-se conceber o ‘poder’ – ‘influência’ e ‘controle’ são sinônimos úteis – enquanto capacidade de um ator fazer algo afetando outro ator, que muda o provável padrão de futuros acontecimentos específicos. Isto pode ser divisado mais facilmente numa situação de tomada de decisão (POLSBY apud LUKES, 1980, p.10)

Na esfera das Relações Internacionais, não é muito diferente, considerando que o Estado tem um papel essencial nas tomadas de decisões, principalmente numa visão realista clássica. O triunfo depende em grande parte daquilo que Arenal (apud SERRÃO; LONGO, 2012) chama de Poder Nacional, concebido como a soma dos atributos que capacita um Estado para que possa atingir os seus objetivos, especialmente quando eles se opõem aos objetivos e à vontade de outro ator internacional.

Ainda, o poder nacional pode ser definido como a “capacidade que tem o conjunto de homens e meios que constituem a nação para alcançar e manter os objetivos nacionais, em conformidade com a vontade nacional” (SERRÃO; LONGO, 2012). Atrrelados à ideia de poder, associam-se atributos – econômico, social, militar e tecnológico – que geram graus variados de capacidades e podem ser mensurados, ainda que de forma mutante ao longo do tempo. Além desses, outros atributos têm sido considerados relevantes para fins de mensuração de poder, pois, no conjunto, permitem que se possa avaliar o potencial do Estado, suas capacidades nacionais, inclusive para enfrentar uma possível guerra. Ainda, ressalta-se que capacidade militar de combate é um atributo fundamental do poder estatal, assim como a capacidade industrial e tecnológica, esta última um instrumento essencial para o campo da defesa na era pós-industrial.

Nelson e Winter (1982), abordaram a problemática da capacidade organizacional, e a definiram como “a habilidade para executar e sustentar um conjunto de rotinas, envolvendo coordenação entre atores da organização e o uso de qualificações, organização e tecnologia para responder às demandas do ambiente”. Aplicado à defesa, este mesmo conceito pode ser interpretado como a capacidade das instituições do Estado para transformar Poder Potencial em Poder Efetivo²⁰.

20 Poder Potencial (PP): assenta-se sobre uma base de recursos materiais que o Estado Nacional pode converter em Poder Efetivo (PE). Ele depende de três variáveis: tamanho do território, população e valor da produção (produto nacional). Poder Efetivo (PE): assenta-se, entre outras, sobre coesão social, educação, capacidade militar, competitividade industrial e comercial e, principalmente, capacidade de inovação (BRICK, 2011).

Dessa maneira, enseja-se a discussão sobre a relação entre o poder material e o poder real, entre poder potencial e o poder efetivo, no que, para Singh (2012, p. 95. Tradução dos autores): “A relação não linear entre poder material e poder real (capacidade de alcançar um resultado político) tem sido um dos temas mais contestados entre os cientistas políticos.”

Para o autor, esse paradoxo é resultado de dois fatores. Primeiro, a falta de vontade ou de habilidade no uso efetivo do poder. Em segundo lugar, as capacidades de um ator devem ser contextualizadas em uma contingência política, especificando as diferenças de uma situação. Ainda, o ponto chave, conceber o poder “como uma massa quantificável indiferenciada” oferece poucas informações sobre o potencial de sucesso político real dos Estados que estão sendo classificados. O sucesso político em um cenário onde o poder é exercido dependerá dessa situação única, da determinação da liderança nacional e das prováveis capacidades e respostas estratégicas dos opositores.

Assim, países que possuem vontade e capacidade de transformar poder potencial em poder efetivo, são capazes de identificar ameaças e criar instrumentos de defesa adequados à sua realidade, considerando os recursos disponíveis, tanto orçamentários, quanto materiais e humanos. Tellis et all (2000) usaram o conceito de desempenho nacional (*National Performance*) para representar essa capacidade.

Outro conceito-chave para a compreensão deste texto refere-se à materialidade. Morfologicamente, a expressão origina-se da aplicação do sufixo “dade”, indicador de qualidade, propriedade, modo ou estado de ser, à palavra “material”, a qual, derivada do latim *materiale*, transmite a ideia de concreto, não abstrato ou mesmo, em um sentido mais amplo, relevância.

Ainda, conforme ratifica Francis Bacon, (apud CARR, 2001, p. 9), poder e conhecimento humano convergem e se fundem e, por conta da insistência humana nas abstrações, “é mais seguro começar e desenvolver as ciências dos fundamentos que têm relação com a prática, e deixar a parte ativa ser como o selo que imprime e determina a contrapartida contemplativa”.

Para a defesa, a materialidade é representada pela efetiva capacidade operacional de combate e de logística de defesa. Capacidade militar engloba o conjunto dessas duas capacidades (BRICK, 2018).

Segundo Brick, Sanches & Gomes (2017, p.17), “capacidade operacional deve ser entendida como combinação de equipamento, pessoal treinado e apoio que permite as Forças Armadas executarem as tarefas que lhes são atribuídas”. Sintetizado no acrônimo DOTMLPIL, o conceito abrange doutrina, organização, treinamento, material (equipamentos e consumíveis), liderança, pessoal, instalações, informação, interoperabilidade e logística (de operação).

Logística de defesa, por outro lado, é uma ampla atividade destinada a criar e sustentar capacidade militar. Esta não se limita a capacidades de combate e de logística de operações (as tradicionais funções de abastecimento, manutenção,

transporte, saúde e suporte à vida), mas também industriais, científicas e tecnológicas. Em resumo, logística de defesa é a atividade que, em última análise, tem a responsabilidade de dar materialidade ao planejamento da defesa. É a atividade que, em tempos de paz, ocupa majoritariamente as preocupações das instituições de um país com alguma responsabilidade com a defesa (BRICK, 2018). Base Logística de Defesa (BLD) é o termo empregado para designar o sistema que tem essa finalidade. Portanto, são dois os instrumentos da defesa: As Forças Armadas que, possuem a capacidade operacional de combate e de logística de operações e a BLD, que supre as FFAA com os meios de que necessita para existir e operar (BRICK, 2018).

O conceito de materialidade é essencial para que se possa evitar a tendência, muitas vezes presente, de se dar muita importância ao discurso em detrimento da prática, valorização dos aspectos retóricos em detrimento dos materiais, um desbalanceamento entre a teoria/discurso e a prática efetiva, que acaba redundando em que os objetivos delineados não se concretizem. No presente artigo, é a convergência entre os preceitos e os postulados dos documentos analisados e sua exequibilidade, a parte concreta, visível, tangível da defesa, especificamente no caso amazônico.

3 A AMAZÔNIA NA ESTRATÉGIA NACIONAL DE DEFESA (END) E NO LIVRO BRANCO DE DEFESA NACIONAL (LBDN)

É inegável que, assim como a criação do Ministério da Defesa (MD), em 1999, e da Política Nacional de Defesa (PND), em 2005, a Estratégia Nacional de Defesa (END) e o Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN) representam marcos históricos no sentido da afirmação e divulgação dos fundamentos e parâmetros da defesa no Brasil. Entretanto, como tentaremos demonstrar neste artigo, em termos de materialidade da defesa na Amazônia, estes documentos, e os demais elaborados em decorrência, não abordam como serão criadas as condições minimamente necessárias à produção de capacidades: operacional de combate e de logística de defesa. Em particular, não definem os orçamentos de defesa necessários. Apenas este fato já seria suficiente como uma forte evidência de que a tese apresentada é correta.

A Estratégia Nacional de Defesa (END) “é inseparável da estratégia nacional de desenvolvimento” (BRASIL, 2012, p. 43). Ela estabelece diretrizes para a adequada preparação, capacitação, reorganização e reorientação das Forças Armadas, de modo a garantir a segurança do país tanto em tempo de paz, quanto em situações de crise. Também foi desenvolvida para atender às necessidades de equipamento e composição dos efetivos dos Comandos Militares, reorganizando e capacitando a Base Industrial de Defesa (BID) a fim de desenvolver uma autonomia tecnológica nacional avançada. Ou seja, aborda a necessidade de desenvolver capacidades

operacionais de combate e também de logística de defesa. O documento institui ações estratégicas de médio e longo prazo e objetiva a modernização da estrutura nacional de defesa.

Dentre seus objetivos, a END busca organizar as Forças Armadas sob o trinômio monitoramento/controle, mobilidade e presença, fortalecendo os três setores estratégicos: cibernético (sob coordenação do Exército), nuclear (sob coordenação da Marinha) e espacial (sob coordenação da Força Aérea). Ou seja, prioriza a capacitação científico-tecnológica nessas áreas e a preparação de recursos humanos para tal finalidade. Do ponto de vista de objetivos e capacidades militares de uma maneira geral, a END prioriza a proteção da Amazônia Azul e da Amazônia brasileira, buscando desenvolver a capacidade de monitoramento, de resposta às ameaças, de vigilância nas áreas de fronteira e de desenvolvimento do conceito de flexibilidade²¹ no combate. Aponta, também, para o desenvolvimento de capacitações operacionais dos combatentes e da capacidade dissuasória e operacional das Forças Armadas, assegurando sua elasticidade²² em capacidade de mobilização nacional e militar, e de capacitação e autonomia da Base Industrial de Defesa com participação na infraestrutura estratégica do país. (BRASIL, 2012, p. 75-76).

A END organiza-se em torno de três eixos estruturantes. O primeiro diz respeito a como as Forças Armadas devem se organizar e se orientar para melhor desempenhar sua destinação constitucional e suas atribuições na paz e na guerra. O segundo refere-se à reorganização da Base Industrial de Defesa, para assegurar que o atendimento às necessidades de tais produtos por parte das Forças Armadas se apoie em tecnologias sob domínio nacional, preferencialmente as de emprego dual (militar e civil). O terceiro eixo estruturante versa sobre a composição dos efetivos das Forças Armadas (BRASIL, 2012, p. 65-66). O segundo eixo busca:

- (a) Dar prioridade ao desenvolvimento de capacitações tecnológicas independentes.
- (b) Subordinar as considerações comerciais aos imperativos estratégicos.
- (c) Evitar que a Base Industrial de Defesa polarize-se entre pesquisa avançada e produção rotineira.
- (d) Usar o desenvolvimento de tecnologias de defesa como foco para o desenvolvimento de capacitações operacionais. (BRASIL, 2012, p. 99-100).

O item d) tem grande relevância para o desenvolvimento de capacidades

21 “Flexibilidade é a capacidade de empregar forças militares com o mínimo de rigidez preestabelecida e com o máximo de adaptabilidade à circunstância de emprego da força” (BRASIL, 2012a, p. 75).

22 “Elasticidade é a capacidade de aumentar rapidamente o dimensionamento das forças militares quando as circunstâncias o exigirem, mobilizando, em grande escala, os recursos humanos e materiais do País” (BRASIL, 2012a, p. 76).

operacionais de combate para cenários específicos, como é o caso da Amazônia.

A priorização da Região Amazônica encontra-se presente no documento da END, ao definir que uma atuação mais efetiva no Norte, na foz do Rio Amazonas e nas grandes bacias fluviais do Amazonas é imperativa. Assim, a Amazônia representa um dos pontos de maior interesse para a defesa.

A defesa da Amazônia exige avanço de projeto de desenvolvimento sustentável e passa pelo trinômio monitoramento / controle, mobilidade e presença. O Brasil será vigilante na reafirmação incondicional de sua soberania sobre a Amazônia brasileira. Repudiará, pela prática de atos de desenvolvimento e de defesa, qualquer tentativa de tutela sobre as suas decisões a respeito de preservação, de desenvolvimento e de defesa da Amazônia. Não permitirá que organizações ou indivíduos sirvam de instrumentos para interesses estrangeiros – políticos ou econômicos – que queiram enfraquecer a soberania brasileira. Quem cuida da Amazônia brasileira, a serviço da humanidade e de si mesmo, é o Brasil. (BRASIL, 2012, p. 54).

Tal como se apresenta na END, a Defesa nacional deve estar preparada para “uma guerra assimétrica, sobretudo na Região Amazônica, a ser sustentada contra inimigo de poder militar muito superior, por ação de um país ou de uma coligação de países que insista em contestar, a qualquer pretexto, a incondicional soberania brasileira sobre a sua Amazônia” (BRASIL, 2012, p. 82).

Entretanto, ao apontar as oportunidades a serem exploradas, no que se refere especificamente à Região Amazônica, dois únicos tópicos são ressaltados: “promoção de ações de presença do Estado na Região Amazônica, em especial pelo fortalecimento do viés de defesa do Programa Calha Norte”, assim como a “otimização do controle sobre atores não governamentais, especialmente na Região Amazônica, visando à preservação do patrimônio nacional [...], sobretudo, daqueles com vinculação estrangeira” (BRASIL, 2012, p. 117). Ao ser considerada uma região altamente estratégica pela própria END, tópicos tão restritos (não considera, por exemplo, ameaças militares potenciais) demonstram quão aquém das necessidades da região em matéria de Defesa tal documento se apresenta. Tal assertiva e ulterior crítica serão retomadas no próximo item do presente trabalho.

Em geral, dentre os principais desafios apontados pela END para a defesa como um todo – e que se relacionam com a Região Amazônica –, destacam-se a descontinuidade de alocação de recursos orçamentários; a defasagem, dependência e desatualização tecnológica dos equipamentos de Defesa; o desajuste da distribuição espacial das Forças Armadas referentes às necessidades estratégicas; fomento da pesquisa científica e tecnológica para o desenvolvimento de material de emprego militar e produtos de defesa; a carência de programas para aquisição

de produtos de defesa baseados em planos plurianuais; o *apartheid* tecnológico imposto por países desenvolvidos, que retardam os projetos estratégicos de concepção brasileira, dentre outros (BRASIL, 2012, p. 114-115).

Na realidade, dentre todos esses “desafios” apontados, somente o último pode ser de fato enquadrado como tal, porque é algo externo que deve ser enfrentado. Os demais representam apenas uma confissão da dificuldade do Estado brasileiro para cuidar de sua defesa, pois dependem apenas de decisões a serem tomadas e que são quase sempre postergadas. Esta é uma forte indicação de que as instituições brasileiras destinadas à gestão estratégica da defesa necessitam ser reformuladas.

Em relação aos meios de combate adequados para o ambiente da Amazônia, a END não faz nenhuma consideração, embora, apenas para exemplificar, equipamentos e tecnologias adequados a este cenário certamente possuam particularidades muito marcantes, o que justificaria ações específicas.

O Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN) é o mais completo documento descritivo acerca das atividades de defesa do Brasil. Através da transparência e da prestação de contas quanto à atuação das Forças Armadas e da estrutura de defesa, serve de instrumento para estimular o debate sobre esse tema, buscando a construção de um conceito de Defesa Nacional²³. No âmbito externo, tem o objetivo de compartilhar as motivações e finalidades do instrumento militar junto à comunidade internacional para, assim, constituir mecanismo de construção de confiança mútua entre o Brasil e as nações amigas, especialmente as vizinhas.

Em consonância com a END o LBDN define as atribuições das FFAA. Assim, especificamente na Região Amazônica, a Marinha procura “cooperar com os órgãos federais na repressão aos delitos de repercussão nacional ou internacional, quanto ao uso do mar, das águas interiores e das áreas portuárias, na forma de apoio logístico, de inteligência, de comunicações e de instrução” (BRASIL, 2012a, p. 82), priorizando o controle das águas marítimas na área da foz do Rio Amazonas e reposicionando seu efetivo para a região da foz do Amazonas, nas fronteiras e nas grandes bacias fluviais do Amazonas. O Exército visa atuar na faixa de fronteira terrestre contra delitos transfronteiriços e ambientais, realizando ações de patrulhamento. Na Estratégia Braço Forte, do Exército brasileiro, reitera-se que “a Amazônia representa um dos focos de maior interesse para a defesa e deverá ser mantida em elevada prioridade para a articulação e o equipamento das tropas” (BRASIL, 2012a, p. 125). A Força Aérea busca o fortalecimento da capacidade operacional do tráfego aéreo civil

23 “A Defesa Nacional, caracterizada na Política Nacional de Defesa como o conjunto de medidas e ações do Estado, com ênfase na expressão militar, para a defesa do território, da soberania e dos interesses nacionais contra ameaças preponderantemente externas, potenciais ou manifestas” (BRASIL, 2012a, p. 27).

e militar no espaço brasileiro e, prioritariamente, na Amazônia (BRASIL, 2012a, p. 136).

A principal diferença entre a END e o LBDN é que o último menciona Planos, Sistemas e Programas presentes na defesa da Amazônia, apresentados de forma sucinta a seguir, coadunando-se mais precisamente com a materialidade dos instrumentos de defesa, objeto deste artigo.

O Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras (SISFRON) busca permitir à Força Terrestre manter cerca de 16 mil km de fronteiras das regiões Amazônica, Centro-Oeste e Sul monitoradas para que tenha condições de responder prontamente a qualquer ameaça ou agressão, especialmente na Região Amazônica. (BRASIL, 2012a, p. 74-75). Aqui cabe um primeiro questionamento. O documento não cita como possíveis usuários as demais forças e as instituições civis responsáveis pelo combate à criminalidade, o que seria esperado, já que uma das principais justificativas para esse enorme investimento é o crime transnacional.

Adicionalmente, essa contribuição poderia também ser questionável do ponto de vista da eficácia, tendo em vista que esta é de difícil avaliação, considerando-se os diferentes tipos de ameaças, as características geográficas e a extensão territorial coberta. Países com fronteiras bem menos extensas e mais facilmente monitoráveis e com muito maior capacidade industrial e tecnológica (Estados Unidos e Israel, por exemplo), optaram por criar barreiras físicas em suas fronteiras, por não confiar totalmente em sistemas de monitoramento. Com relação ao custo de vida útil, o mesmo é muito elevado, agravado pelo fato de que sistemas desse tipo estão sujeitos a uma obsolescência muito rápida, o que implica elevado custo de oportunidade.

Na mesma linha, o Sistema de Proteção da Amazônia (SIPAM) consiste em uma organização sistêmica de produção e veiculação de informações técnicas, formada por uma complexa base tecnológica e uma rede institucional, encarregada de integrar e gerar informações atualizadas para articulação, planejamento e coordenação de ações globais de governo na Amazônia Legal, visando à proteção, à inclusão e ao desenvolvimento sustentável da região (BRASIL, 2012a, p. 65); “é um sistema multidisciplinar com finalidade de coordenar as ações de vigilância e monitoramento da Amazônia, objetivando integrar as diversas instituições públicas e privadas” (NASCIMENTO, 2010, p. 184). Vê-se, aqui, que o SIPAM, pelo menos formalmente, ao contrário do SISFRON, leva em consideração a necessidade de integração de todas as instituições com responsabilidades com a segurança e a defesa da Amazônia.

Outra iniciativa, ainda na década de 1980, foi o Programa Calha Norte (PCN), criado pelo governo federal, em 1985, com o objetivo de promover a manutenção da soberania, a ocupação e o desenvolvimento ordenado e sustentável da região ao norte do Rio Amazonas. Sob operação das três forças armadas, foi recentemente

ampliado – após um período de crise orçamentária²⁴ – para a Ilha de Marajó e para o sul da calha do rio Solimões/Amazonas, e está presente em aproximadamente 30% do território nacional. O PCN atua na construção de infraestrutura (rodovias, portos, creches, hospitais, fornecimento de energia, poços artesianos etc.) e assistência social, sendo de grande importância para o aumento da presença do Estado, uma vez que contribui para a defesa e a integração nacional. Assim, o PCN transcende o aspecto de vigilância da Região Amazônica, sendo considerado de interesse político-estratégico (BRASIL, 2012a, p. 170-171) de um “padrão de apropriação do território” com a “tentativa de reviver no presente a tradição do poder central de controlar a Amazônia²⁵” (NASCIMENTO, 2010, p. 184).

A proteção do território nacional e da Amazônia brasileira, através destes dois projetos militares (Calha Norte e SIVAM/SIPAM), vem sendo incorporada nas políticas de segurança nacional, visto que essenciais para a manutenção do controle e defesa de nossas fronteiras e do território nacional. As ações do Estado a partir destas políticas e projetos de defesa são também estratégias geopolíticas do governo para a garantia do direito à soberania sobre a Amazônia brasileira. (COUTO, 2013, p. 190).

O Programa Amazônia Protegida consiste num conjunto de projetos voltados para o fortalecimento da presença militar terrestre na Amazônia. Prevê a implantação progressiva de novos Pelotões Especiais de Fronteira, além da modernização dos existentes. Em uma segunda etapa, estabelece ações para o fortalecimento na estrutura operacional e logística do Comando Militar da Amazônia. (BRASIL, 2012a, p. 126). O Programa Combatente Brasileiro (COBRA) compreende os projetos dedicados à pesquisa e ao desenvolvimento de produtos de Defesa com estruturas do Exército e da Base Industrial de Defesa, sendo priorizada a progressiva nacionalização e as aquisições no mercado interno. (BRASIL, 2012a, p. 126). Entretanto, não foi possível identificar uma preocupação em desenvolver equipamentos e tecnologias adequadas ao ambiente amazônico.

Com relação ao desenvolvimento e sustentação da BID, a Secretaria de Produtos de Defesa (SEPROD) normaliza e supervisiona as ações relativas ao

24 “A razão principal, entretanto, foi a decisão política do governo Fernando Henrique Cardoso (FHC) de priorizar o Sistema de Proteção da Amazônia (SIPAM), implantando o Sistema de Vigilância da Amazônia (SIVAM), um sistema de proteção baseado em um conjunto de radares e sensores remotos como um novo paradigma de segurança e defesa da Amazônia, em detrimento do PCN” (NASCIMENTO, 2008, p. 182).

25 “O Programa Calha-Norte já estava sofrendo esvaziamento orçamentário e era necessário um projeto que viesse cobrir a necessidade de responder a “Nova Agenda” e resguardar a Amazônia Brasileira. Nesse primeiro momento, o SIPAM/SIVAM foi gestado pelo Governo Federal em busca de ações estratégicas que pudessem viabilizar, e até mesmo resgatar o legado organizativo do PCN” (SENA JÚNIOR, 2013, p. 256).

controle das importações e exportações de produtos de defesa, visando ao desenvolvimento tecnológico, à criação de novos produtos de defesa e ao fomento à maior competitividade no mercado internacional. Participa também da formulação e atualização da Política Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação de Defesa, da Política Nacional da Indústria de Defesa e da Política de Obtenção de Produtos de Defesa. (BRASIL, 2012a, p. 64)

4 MATERIALIDADE DA DEFESA AMAZÔNICA: CAPACIDADES E PLANEJAMENTO

Como já mencionado, a END, identifica as ameaças à soberania brasileira na Amazônia e define que a Defesa nacional deve estar preparada para “uma guerra assimétrica, sobretudo na Região Amazônica, a ser sustentada contra inimigo de poder militar muito superior, por ação de um país ou de uma coligação de países que insista em contestar, a qualquer pretexto, a incondicional soberania brasileira sobre a sua Amazônia” (BRASIL, 2012, p. 82).

Assim, um projeto estratégico e soberano brasileiro na Região Amazônica requer um planejamento baseado em capacidades, efetivamente materializado e adequado ao tipo de ameaça considerada, no cenário amazônico. Não somente determinar os caminhos a serem seguidos, mas demonstrar quais as estratégias, capacidades e meios para atingir determinado fim são não só suficientes, mas também exequíveis. Assim, ao se analisar tanto a END quanto o LBDN, é importante não se perder a perspectiva da materialização das capacidades militares voltadas para as necessidades da defesa da Amazônia.

Os citados documentos realizam um esforço de sistematização do planejamento de Defesa no Brasil, de caráter inédito, e possuem diversos pontos positivos. Segundo Nascimento (2010, p.186) contém uma priorização de defesa “que exige uma reflexão sobre os efeitos políticos no que tange à estabilidade da região amazônica” e, de acordo com Sena Junior (2013, p.264) suas “diretrizes demonstram o quão é importante a materialização de políticas que mantenham a vigilância das fronteiras, além do rastreamento aéreo, marítimo e terrestre para combater o tráfico de ilícitos e a biopirataria” Entretanto, em termos de materialização dos instrumentos de defesa, estão abaixo das expectativas, pois, ainda de acordo com Nascimento (2010, p.187) “a análise, até aqui, demonstra que, de fato, não têm sido materializadas, a contento, as diretrizes contidas em suas bases doutrinárias e políticas”.

Adicionalmente, não foi identificada nesses documentos, nenhuma menção à efetiva implantação de capacidades militares voltadas para enfrentar inimigos militarmente superiores. Esta pode ser considerada uma preocupante lacuna.

Com relação a capacidades industriais e tecnológicas, a END determina que “a BID será orientada a dar a mais alta prioridade ao desenvolvimento das tecnologias necessárias para contribuir com a independência tecnológica, no qual

pesará na escolha das parcerias com outros países, em matéria de tecnologias de defesa” (BRASIL, 2012, p. 86). Entretanto, não define, por exemplo, como construir e sustentar as capacidades capazes de conceber e desenvolver sistemas próprios de monitoramento, uma vez que tal capacidade é ainda muito limitada e insuficiente. A própria menção à necessidade de um sistema de posicionamento global GPS não condiz com a realidade brasileira atual, seja em termos de capacidade industrial, científico-tecnológica, ou de investimentos. Constata-se, também, que há uma ausência preocupante de projetos específicos de produtos de defesa específicos para o cenário Amazônico

Segundo Dhenin (2013, p.234), outra problemática estaria na compra de um pacote tecnológico do SIVAM, com a exclusão do conhecimento e da indústria nacional, com o ulterior desperdício de uma janela de oportunidade visando alavancar todo um setor, gerando empregos, capacitando mão de obra e ganhando autonomia num setor (monitoramento remoto) com possibilidades amplas e de cunho estratégico. O mesmo raciocínio se aplica ao projeto SISFRON. Em relação a este último, Dhenin (2013, p.239) aponta desafios adicionais:

[...] primeiro, existe uma pluralidade regional entre as áreas abrangidas pelo projeto. A Amazônia carece de problemas específicos que o Sul do país não trava como prioridades e, segundo as distâncias continentais do Brasil, obrigam uma capacidade logística muito importante para tornar o programa eficiente. Em terceiro, existe nas regiões envolvidas (principalmente na Amazônia) uma deficiência importante das permeabilidades fronteiriças, em função do tamanho da fronteira e da falta de um plano específico que o SISFRON pretende amenizar.

Ainda segundo a END (BRASIL, 2012, p.127), especificamente para o ambiente amazônico, as FFAA “deverão demandar tratamento especial, devendo ser incrementadas as ações de fortalecimento da estratégia da presença naquele ambiente operacional”. Entretanto, não estão definidos quais tratamentos especiais deveriam ser operacionalizados, como seriam realizados, com que finalidade. Ainda, aponta que o aumento da presença militar na Amazônia realizar-se-ia “no plano de vivificação e desenvolvimento da faixa de fronteira amazônica, empregando a estratégia da presença” (BRASIL, 2012, p.124). Por mais desejável que seja, realizar uma estratégia de presença militar em 17 mil quilômetros de fronteiras não é exequível. Talvez seja mais racional considerar também a possibilidade de concentrar recursos dotados de alta mobilidade em postos estrategicamente localizados, de modo a que possam atender a contingências que ocorram em qualquer local da região.

Tal como consta no LBDN (BRASIL, 2012a, p.103), é necessária a criação de

“uma Segunda Esquadra e uma Segunda Força de Fuzileiros da Esquadra, sediadas no Norte/Nordeste (inclui base naval, base aérea naval, base de fuzileiros navais e base de abastecimento)”, assim como “estruturar a Marinha com forças ribeirinhas para a Bacia Amazônica”, com a finalidade de estar mais presente na foz do Rio Amazonas e nas grandes bacias fluviais. Tal medida, entretanto, não encontra respaldo nos orçamentos de defesa desde então, o que a torna inócua. A única ação identificada nesse sentido foi um diálogo para a sua instauração no estado do Maranhão²⁶.

Quanto ao Exército, o Programa Amazônia Protegida ainda carece de efetivos, pois a parte majoritária das FFAA ainda se encontra no Sudeste do país, em contradição com a prioridade estratégica amazônica definida pela própria END: “as preocupações mais agudas de defesa estão, porém, no Norte, no Oeste e no Atlântico Sul” (BRASIL, 2012, p. 52).

Finalmente, existe falta generalizada de investimentos, uma vez que a restrição orçamentária e a alocação ineficiente de recursos são uma constante no planejamento brasileiro. Tudo isso redundando em falta de materialidade da defesa da região.

Em suma, ambos os documentos definem o reposicionamento das Forças Armadas para a Região da Amazônia, mas não especificam a exequibilidade em termos das localidades específicas a serem destinadas, o efetivo necessário, as ações/objetivos estratégicos a serem realizados, o orçamento necessário (e a fonte do mesmo), dentre outros fatores; evidencia-se o déficit da materialidade da Defesa na Região Amazônica das FFAA, divergindo dos próprios conceitos e postulações propostas na END e no LBDN.

A END considera estratégico para o Brasil ter um setor industrial de defesa. A sustentação desse setor depende muito da capacidade de exportar e gerar bens e tecnologias que permitam efeito de transbordamento para a indústria civil, o que no LBDN se denominou “tecnologia dual²⁷” e, em termos econômicos, *spill over* e *spin-off*.

Entretanto, dados relativos a 1976-2015 demonstram que o Brasil importou muito mais do que exportou, sendo os EUA, França, Reino Unido, Itália e Alemanha os principais fornecedores do Brasil (LIMA, 2017, p.84). Somente três empresas do setor de Defesa, a Empresa Brasileira de Aeronáutica S.A. (EMBRAER) – do setor de aviação – comercial e militar –, a CBC / Magtech – fabricante de munições e armas –, e a Taurus – fabricante de armas e coletes à prova de balas– conseguiram internacionalizar suas operações (LIMA, 2017, p.84). Tal volume de exportações demonstra-se pouco significativo para a complexidade do setor industrial brasileiro

26 Disponível em: <<http://www.ma.gov.br/governador-e-comandante-da-marinha-dialogam-sobre-implantacao-da-segunda-esquadra-no-maranhao/>>. Acesso em: 26 jun. 2017.

27 “Refere-se a descobertas inicialmente destinadas a aplicações na área militar, tendo sua base tecnológica aproveitada para utilizações na área civil”. (BRASIL, 2012a, p.265)

e a capacidade potencial da BID, ainda mais se comparado com outros países que possuem BID de relevância.

Em conclusão, para o desenvolvimento e sustentação de uma Base Industrial de Defesa (BID) que atenda às necessidades de defesa do Brasil, o fundamental a ser constatado é a necessidade imperativa de orçamentos de investimento de longo prazo, não sujeitos a condicionamentos e uma base legal que permita ao Estado promover o desenvolvimento e a sustentação de um setor de defesa controlado por capitais nacionais, públicos ou privados. A legislação atual ainda impede que o Estado possa atuar nesse sentido.

No que tange à parte econômico-orçamentária, há o axioma de que um eficiente sistema de Defesa Nacional requer investimentos de grande vulto e de longo prazo. A União possui um plano plurianual de curto-médio prazo de quatro anos para o orçamento, que está sujeito a diversas alterações anuais, incluindo contingenciamentos. O LBDN apresenta o Plano de Articulação e Equipamento de Defesa (PAED), planejamentos prioritários que constituem os projetos estratégicos das Forças Armadas de demandas por novas capacidades da Defesa. Referentes especificamente à Amazônia, constituem em: Projeto Modernização do Sistema de Proteção da Amazônia (2012-2023, com valor global estimado em 752,6 milhões de reais), Projeto Sistema de Cartografia da Amazônia (2012-2023, com valor global estimado em 1.004,5 milhões de reais), Subprojeto Implantação e adequação de Organizações Militares na Amazônia (2011-2035), com valor global estimado em 96.107,8 milhões de reais, agregando-se os Subprojetos do Oeste e dos demais comandos militares) (BRASIL, 2012a, p.250-259) e Complexo Naval da 2a Esquadra / 2a Força de Fuzileiros da Esquadra (2a FFE), uma “diretriz específica para a instalação de uma esquadra nas Regiões Norte/Nordeste do País, em local mais próximo possível da foz do rio Amazonas” (BRASIL, 2012a, p.197), prevista para 2031 e com valor global estimado em 9.141,50 milhões de reais, que busca a ampliação da presença da Marinha na Amazônia, aumentando a vigilância nas grandes bacias fluviais. Entretanto, não estão evidentes a fonte e a continuidade desses investimentos, as etapas delineadas de execução dos projetos, a exequibilidade orçamentária nem a definição dos objetivos de tais projetos, seus fins estratégicos.

Em outros termos, o orçamento de Defesa deve a todo custo evitar a eficiência perversa²⁸, necessitando ser consolidado, “agregando o que de fato são despesas nacionais em segurança e defesa, sustentando uma revisão administrativa

28 Eficiência perversa ocorre quando os recursos são usados de forma otimizada (ou seja, com critério e da melhor maneira possível), mas sem que se possa alcançar o resultado pretendido, devido à impossibilidade de executar determinadas operações e ações, como decorrência da alocação insuficiente dos recursos (sempre finitos e limitados), o que redunde em restrições (monetárias, logísticas, humanas, tecnológicas) impeditivas. Ocorre sempre que os objetivos e metas são incompatíveis com os recursos disponíveis. (BRICK, 2014)

e a apresentação política de prioridades, pois dessa forma seria alcançado um planejamento e gestão capaz de priorizar e ordenar programas [...]” (PENA JÚNIOR, 2013, p.277).

No conjunto das dotações destinadas à Defesa no Brasil, estão incluídos os seguintes tipos de despesas: pessoal e encargos sociais²⁹, custeio³⁰, investimento³¹ e pagamento de dívidas. Segundo dados oficiais do Ministério da Defesa, os gastos com investimento ainda são insuficientes para os projetos prioritários da Defesa Nacional, sendo necessários direcionamentos prioritários. Dos R\$ 84,5 bilhões do orçamento do Ministério da Defesa em 2016, 76% dos recursos destinam-se ao pagamento de pessoal, 14% ao custeio e somente 8% em investimento. As despesas com custeio tendem a aumentar, na medida em que maiores demandas de manutenção com a aquisição dos novos equipamentos irão surgir. De acordo com o LBDN (BRASIL, 2012a, p.194-209), estudos apontam que, para o atendimento da END, o efetivo das três Forças deverá aumentar até 2030. Logo, o orçamento global para a Defesa, tanto em termos absolutos como em porcentagem do PIB, teria que ser elevado gradativamente nos próximos anos a fim de que se cumpram as diretrizes tanto da END como do LBDN.

Entretanto, as enormes deficiências em outras áreas, tais como infraestrutura, saúde, educação, segurança pública, indicam ser pouco provável um aumento relativo do orçamento de defesa. Assim, essas projeções de aumento de efetivos e de investimentos são muito duvidosas. O mais razoável, seria que, nos níveis de orçamento exequíveis diante da realidade nacional, se adotassem soluções de compromisso entre efetivos, instalações, custeio e investimentos e também, reorganização das estruturas de defesa (eliminando desnecessárias triplicações de esforços) e realocação de recursos para regiões prioritárias, entre elas a Amazônia.

Apesar de parte considerável de o orçamento ser destinado para o pessoal, o efetivo de militares na Amazônia, não obstante de ter aumentado nas últimas duas décadas, ainda é incipiente, quando comparado com as demais regiões: na Marinha, o 4º e 9º Distrito Naval (4º e 9º DN) possuem 2.789 e 2.468 militares, respectivamente (4,05% e 3,76% do total, respectivamente); no Exército, o Comando Militar da Amazônia (CMA) possui 27.015 militares (12,40% do total); e na Força Aérea, o I e VII Comando Aéreo Regional (I e VII COMAR) possuem 4.107 e 5.657 militares, respectivamente (5,88% e 8,28% do total, respectivamente) (BRASIL, 2012a, p.238).

29 Destinadas ao pagamento de pessoal ativo e inativo e de pensionistas, incluindo os encargos sociais e previdenciários incidentes nesses pagamentos;

30 Voltadas para as despesas correntes da Defesa Nacional, que englobam manutenção dos meios, alimentação, fardamento, combustíveis, lubrificantes, munições para armamentos leves, transporte, adestramento e outros gastos administrativos;

31 Voltadas para a aquisição e modernização de material e equipamentos para a Defesa, que incluem aviões, helicópteros, navios, carros de combate, armamentos pesados, instalações de grande porte, armamentos leves, entre outros.

No Exército, o Comando Militar da Amazônia (CMA) é o mais importante vetor de colonização, ocupação dos grandes espaços e vazios demográficos ainda existentes na região. Possui unidades reconhecidas como entre as melhores de combate na selva do mundo, com profissionais qualificados pelo Centro de Instrução de Guerra na Selva (CIGS).

O CIGS compreende uma das mais importantes formas de materialidade da defesa na Amazônia ao buscar Especializar Militares para o Combate na Selva, realizando pesquisas e experimentações doutrinárias para a Defesa. A especialização de militares se realiza por meio do Curso de Operações na Selva (COS). O centro possui 7 Bases de Instrução: Base de Instrução 1 – Marechal Rondon (Km 65, da rodovia AM-010), Base de Instrução 2 – Plácido de Castro (Km 4 da Estrada do Puraquequara), Base de Instrução 3 – Lobo D’Almada (Km 28 da Estrada do Puraquequara), Base de Instrução 4 – Pedro Teixeira (margens do Lago Puraquequara), Base de Instrução 5 – Ajuricaba (Manaus-AM), Base de Instrução 6 – Felipe Camarão (Rio Perto da Eva) e Base de Instrução 7 – Henrique Dias (Lago Jatuarana).

O Comando Militar da Amazônia (CMA), possui as seguintes organizações militares subordinadas: o Centro de Instrução de Guerra na Selva, o Colégio Militar de Manaus, o 1ª Batalhão de Comunicações de Selva, o 4º Batalhão de Aviação do Exército, o 4º Centro Geográfico, o 7º Batalhão de Polícia do Exército, o 12º Grupo de Artilharia Antiaérea de Selva, a 3ª Companhia de Forças Especiais, a 4ª Companhia de Inteligência 2º Grupamento de Engenharia, todos situados na cidade de Manaus-AM. Ainda, existem o 12ª Região Militar (Manaus - AM), a 1ª Brigada de Infantaria de Selva (Boa Vista - RR), a 2ª Brigada de Infantaria de Selva (São Gabriel da Cachoeira - AM), a 16ª Brigada de Infantaria de Selva (Tefé - AM), a 17ª Brigada de Infantaria de Selva (Porto Velho - RO).³²

O Exército tem como Planejamento Estratégico para a Amazônia³³:

- a) A ampliação da sua Capacidade Operacional através da conclusão da adequação das instalações do 1º BIS em Manaus/AM; a implantação de um Cmdo Bda Inf SI em Macapá/AP, do 1º B Com SI em Manaus/AM, do PEF de Vila Brasil/AP e do CMN em Belém/PA;
- b) Rearticular e reestruturar a Artilharia Antiaérea através da Conclusão da construção das instalações da 6ª Bia AAAe AP e da implantação do 12º GAAAe SI em Manaus/AM;
- c) Concluir a reestruturação dos Pelotões de Fronteira na área do CMO, a implantação do SISFRON no MS (PPA) e do 9º B Com GE em Campo Grande/MS; e iniciar a implantação de um Nu BIM em outro Cmdo Mil A;

32 Disponível em: <<http://www.cma.eb.mil.br/home/organograma.html>>. Acesso em 26 jan. 2018.

33 Boletim Especial do Exército nº 6, de 12 de setembro de 2017

- d) Aumentar a Efetividade na Gestão do bem Público através da Implantação da Racionalização Administrativa, com a implantação aa B Adm Ap/CMN em Belém/PA e da B Adm Ap/CMA em Manaus/AM;
- e) Implantar Um Novo e Efetivo Sistema De Educação e Cultura através da Atualização do Sistema de Educação e Cultura, incrementando a utilização da Tecnologia da Informação no processo ensino-aprendizagem. Concluir no SCMB, a ampliação da educação a distância com base no Colégio Militar de Manaus (CMM).

A Marinha do Brasil possui no Comando do 9º Distrito Naval trinta organizações militares subordinadas, sendo nove delas diretamente subordinadas, tendo à sua disposição uma Força Naval, Aeronaval e de Fuzileiros Navais. As seguintes Organizações Militares estão diretamente subordinadas ao Com9ºDN:

- a) Organizações Operativas: Comando da Flotilha do Amazonas (ComFlotAM); Batalhão de Operações Ribeirinhas (BtlOpRib); e 3º Esquadrão de Helicópteros de Emprego Geral (EsqdHU-3);
- b) Organizações Representantes da Autoridade Marítima e de Serviço de Sinalização Náutica e Levantamento Hidrográfico Fluvial: Capitania Fluvial da Amazônia Ocidental (CFAOC); Capitania Fluvial de Tabatinga (CFT); e Serviço de Sinalização Náutica do Noroeste (SSN-9);
- c) Organizações de Apoio: Estação Naval do Rio Negro (ENRN); Policlínica Naval de Manaus (PNMa); e Centro de Intendência da Marinha em Manaus (CeIMMa).

As demais 21 Organizações Militares, indiretamente subordinadas, encontram-se no seguinte nível de subordinação:

- a) Ao ComFlotAM: Navio-Patrolha *Pedro Teixeira* (NPaFluPTeixeira – P20); Navio-Patrolha *Raposo Tavares* (NPaFluRTavares – P21); Navio-Patrolha *Roraima* (NPaFluRoraima – P30); Navio-Patrolha *Rondonia* (NPaFluRondonia – P31); Navio-Patrolha *Amapá* (NPaFluAmapá – P32); Navio de Assistência Hospitalar *Doutor Montenegro* (NAsHDrMontenegro – U16); Navio de Assistência Hospitalar *Oswaldo Cruz* (NAsHOCruz – U18); Navio de Assistência Hospitalar *Carlos Chagas* (NAsHCChagas – U19); e Navio de Assistência Hospitalar *Soares de Meirelles* (NAsHSMeirelles – U21);
- b) À CFAOC: Delegacia Fluvial de Porto Velho (DelPVelho); Agência Fluvial de Boca do Acre (AgBAcre); Agência Fluvial de Cruzeiro do Sul (AgCSul); Agência Fluvial de Eirunepé (AgEirunepé); Agência Fluvial de Guajará-Mirim (AgGMirim); Agência Fluvial de Humaitá (AgHumaitá); Agência Fluvial de Itacoatiara (AgItacoatiara); Agência Fluvial de Parintins (AgParintins); e Agência Fluvial de Tefé (AgTefé). Há a previsão de

criação de uma Agência Fluvial em Caracará e outra em São Gabriel da Cachoeira, onde já existe um Destacamento de Inspeção Naval ativado (DstINSGCachoeira);

- c) Ao SSN-9: Navio Hidroceanográfico Fluvial *Rio Branco* (NHofluRBranco – H10); Aviso Hidroceanográfico Fluvial *Rio Solimões* (AvHofluRSolimões – H14); e Aviso Hidroceanográfico Fluvial *Rio Negro* (AvHofluRNegro – H15).³⁴

De acordo com o Vice-Almirante Domingos Savio Almeida Nogueira, a Amazônia tem vocação fluvial e “a perspectiva para o futuro é que as autoridades enxerguem esse potencial e invistam no transporte fluvial. Com o incremento do setor, a ideia é fomentar o Polo Naval, estimular a produção dos estaleiros, investir na construção de embarcações e principalmente na formação de mão de obra especializada para o setor.”³⁵. Ou seja, se essa capacidade industrial pudesse ser criada e sustentada, a Marinha poderia contar com uma base logística de defesa fortalecida na própria região. Entretanto, a solução do problema é remetida para “autoridades” indefinidas.

Na Força Aérea Brasileira, a infraestrutura de aeroportos está sob missão da Comissão de Aeroportos da Região Amazônica (COMARA), que busca projetar, construir e recuperar aeroportos em regiões inóspitas e de difícil acesso na Amazônia Legal. Sua estrutura organizacional é dividida em cinco Divisões:

- a) Divisão de Planejamento e Coordenação;
- b) Divisão de Engenharia: Destacamento de Engenharia da COMARA (DECO) e Destacamento de Apoio à COMARA em Moura-AM (DECO-OW);
- c) Divisão Administrativa: Destacamento de Apoio à COMARA em Tabatinga-AM (DACO-TT);
- d) Divisão de Intendência: Destacamento de Apoio à COMARA em São Gabriel da Cachoeira-AM (DACO-UA);
- e) Divisão de Logística: Destacamento de Apoio à COMARA em Monte Alegre-PA (DACO-MA); além do Destacamento de Apoio à COMARA em Manaus-AM (DACO-MN)³⁶.

Faz parte da articulação e reorganização da estrutura institucional da Aeronáutica, “assegurar a mobilidade por meio da implantação e/ou ampliação

34 Disponível em: <<http://www.redebim.dphdm.mar.mil.br/vinculos/000010/000010ad.pdf>>. Acesso em: 26 jan. 2018.

35 A Marinha na Amazônia Ocidental. Disponível em: <<http://www.redebim.dphdm.mar.mil.br/vinculos/000010/000010ad.pdf>>. Acesso em 26 jan. 2018.

36 Disponível em: <<http://www2.fab.mil.br/comara/index.php/organograma>>. Acesso em 26 jan. 2018.

da sua infraestrutura localizada em pontos estratégicos, especialmente na região amazônica, e em condições de receber as unidades aéreas envolvidas nas operações. Nesse contexto, a capacidade logística (suprimento e ressuprimento) deve ser desenvolvida para suportar os meios aéreos dedicados ao desdobramento de forças. Mas também, poderá ser consequência do uso ou desenvolvimento de vetores que permitam a operação sem, ou com um mínimo de suporte local”³⁷

No que se refere ao contato com a sociedade em geral, o próprio estabelecimento da materialidade das premissas militares e político-estratégicas torna-se efetiva quando há a interação harmônica entre os órgãos da defesa e a sociedade civil, o reconhecimento mútuo da imprescindibilidade das FFAA neste contexto econômico-social, cujas iniciativas³⁸ deveriam ser estimuladas a fim de que a própria presença material da defesa seja reconhecida pela sociedade civil, pelo cidadão comum.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A END e o LBDN conferem prioridade máxima à Região Amazônica, área de maior vulnerabilidade estratégica do Brasil na atualidade e que induziu à definição de mudanças significativas na capacidade operacional e na logística das forças armadas brasileiras. O patrimônio da Amazônia exige defesa. O presente artigo buscou abordar o problema sob a perspectiva da materialidade dos instrumentos de defesa na Amazônia e permite concluir que há uma defasagem entre a definição de capacidades e a execução do planejamento de defesa da Amazônia.

Como pode ser observado, a END e o LBDN e os demais documentos deles derivados e disponíveis para acesso público, não demonstram como operacionalizar tal concretude, quais as etapas plurianuais dos projetos, a sua viabilidade econômica e fontes de financiamento, a produção científica nacional e/ou transferência tecnológica, a capacidade de autonomia. Tais documentos estão aquém das expectativas na formulação de políticas de produção de capacidades visando à materialidade para a defesa da Amazônia e, também, de um projeto de

37 Disponível em: <<http://www.fab.mil.br/reestruturacao/pdf/DCA11-45.pdf>>. Acesso em: 16 de mar. 2017.

38 Assim, têm-se exemplos como o da Marinha, que atende, por meio dos Navios de Assistência Hospitalar (NASH), as populações carentes da Amazônia e do Pantanal Mato-Grossense. São as chamadas Operações de Assistência Hospitalar à População Ribeirinha (ASSHOP); no Exército, através da execução de obras de engenharia em diversas regiões do País, participando ativamente do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) do Governo Federal, além do apoio nos setores de saúde e educação, as comunidades indígenas da região Amazônica por intermédio dos Pelotões Especiais de Fronteira; na Força Aérea, pela execução de obras de construção e pavimentação de aeroportos e edificações aeroportuárias, além de vias públicas em municípios da Amazônia, por meio da Comissão de Aeroportos da Região Amazônica (COMARA) (BRASIL, 2012a, p.175-177)

desenvolvimento científico-tecnológico que pode ser considerado vital para prover as FFAA com meios modernos e adequado às possíveis ameaças e características da região. Não foi encontrada nesses documentos a necessidade de desenvolver meios adequados e específicos para a capacidade operacional (de combate) e apoio logístico da Amazônia, identificando problemas (passados e futuros) e criando instrumentos de defesa que visam a solucioná-los.

Assim, constata-se uma grande dificuldade do Estado brasileiro para planejar visando a uma efetiva materialidade da defesa. Existe um desacoplamento entre a teoria e a prática, a inexequibilidade entre as intenções das diretrizes e eixos estruturantes e a concretização empírica e técnica.

Não existe defesa sem a materialidade proporcionada pelos instrumentos de defesa. A retomada do objetivo inicial da ratificação da Amazônia como área estratégica para o Brasil será ensejada a partir do momento em que a materialidade da defesa estiver presente não só nos documentos oficiais, mas, principalmente, no mundo real.

Tendo em vista as restrições de recursos de toda a ordem existentes (financeiros, tecnológicos, industriais e de recursos humanos qualificados) parece evidente que o Estado brasileiro terá que fazer escolhas difíceis, que têm que começar com uma priorização do que é mais importante e passe em um teste de exequibilidade. Além de uma profunda mudança cultural, que favoreça a abordagem de problemas com foco em resultados concretos, faltam recursos humanos com as qualificações adequadas para elaborar estudos de praticidade que se baseiem em estimativas confiáveis de custo de vida útil e eficácia de capacidades operacionais de combate, envolvendo todos os fatores representados pela sigla DOTMLPIII (doutrina, organização, treinamento, material - equipamentos e consumíveis -, liderança, pessoal, instalações, informação, interoperabilidade e logística de operação).

REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério da Defesa. *Estratégia Nacional de Defesa*. 2012. Disponível em: <http://www.defesa.gov.br/arquivos/estado_e_defesa/END-PND_Optimized.pdf>. Acesso em: 03 out. 2017.

BRASIL. *Livro Branco de Defesa Nacional*. 2012a. Disponível em: <http://www.defesa.gov.br/arquivos/estado_e_defesa/livro_branco/livrobranco.pdf>. Acesso em: 03 out. 2017.

BRICK, Eduardo Siqueira. Base Logística de Defesa: conceituação, composição e dinâmica de funcionamento. In *ANAIS do V Encontro Nacional da Associação Brasileira de Estudos de Defesa*. Fortaleza, CE: ABED, 2011.

BRICK, Eduardo Siqueira. *Um arcabouço conceitual para logística de defesa*. Gestão & Produção, Artigo aprovado para publicação em março de 2018.

_____. O planejamento da defesa para um futuro incerto: parte 2. *Revista do Clube Naval*. Rio de Janeiro, RJ, v.No. 371, p.14 - 21, 2014.

BRICK, Eduardo Siqueira; SANCHES, Eric Serge; GOMES, Mauro J. F. Mosqueira. Avaliação de capacidades operacionais de combate: conceituação, taxonomia e práxis. *Revista Brasileira de Estudos Estratégicos*, Niterói, v. 9, n. 17, p.11-43, 01 jun. 2017.

CARR, Edward Hallett, 1892-1982. *Vinte Anos de Crise: 1919-1939*. Uma Introdução ao Estudo das Relações Internacionais. Brasnia, Editora Universidade de Brasília, Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, Imprensa Oficial do Estado de São Paulo 2001.

COUTO, Aiala Colares de Oliveira. Política públicas de segurança para a Amazônia: entre a globalização e as redes ilegais. In: NASCIMENTO, Durbens Martins; PORTO, Jadson Luis Rebelo (Org.). *Fronteiras em perspectiva comparada e temas de defesa e segurança da Amazônia*. Belém: Naea, 2013. p. 175-193.

DAHL, Robert A., *The concept of power*, Behavioral Science, v. 2, n. 3, 1957. p. 201-215.

DHENIN, Miguel. Do SIPAM ao SISFRON: a questão da segurança da faixa de fronteira na doutrina militar brasileira. In: NASCIMENTO, Durbens Martins; PORTO, Jadson Luis Rebelo (Org.). *Fronteiras em perspectiva comparada e temas de defesa e segurança da Amazônia*. Belém: Naea, 2013. p. 225-248.

FIORI, José Luís. O sistema interestatal capitalista no início do século XXI. In: FIORI, José Luís; SERRANO, Franklin; MEDEIROS, Carlos Aguiar de. *O mito do colapso do poder americano*. Rio de Janeiro: Record, 2008. p. 11-70.

KLARE, Michael. *Guerras por los recursos*: El futuro escenario del conflicto global. Barcelona: Ediciones Urano, 2003.

KLARE, Michael. *The race for what's left*: the global scramble for the world's last resources. New York: Picador, 2012.

LIMA, Maria Regina Soares de et al (Org.). *Atlas da política brasileira de defesa*. Buenos Aires: Clacso; Latitude Sul, 2017.

LUKES, Steven. *O poder*. Brasília, Editora da UNB, 1980.

MOREL, Edmar. *Amazônia saqueada*. 3. ed. São Paulo: Global, 1984.

NASCIMENTO, Durbens. A Amazônia segundo a política de defesa nacional. IN: CASTRO, Celso. *Amazônia e defesa nacional*. Rio de Janeiro: FGV, 2010.

NASCIMENTO, Durbens (Org.). *Relações internacionais e defesa da Amazônia*. Belém: Naea; Ufpa, 2008.

NELSON, Richard R.; WINTER, Sidney G. *An evolutionary theory of economic change*. Cambridge, Massachusetts; London, England: The Belknap Press of Harvard University Press, 1982.

PEREIRA, Carlos Patricio Freitas. *Geopolítica e o futuro do Brasil: Amazônia Ocidental e Pantanal Comunidade Sul-Americana*. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 2007.

REIS, Arthur Cezar Ferreira. *A Amazônia e a cobiça internacional*. 3. ed. Rio de Janeiro: Gráfica Record Editora, 1968.

RIBEIRO, Nelson de Figueiredo. *A questão geopolítica da Amazônia: da soberania difusa à soberania restrita*. Brasília: Senado Federal, 2005.

SENA JÚNIOR, Paulo Roberto de. Segurança, defesa e soberania na Amazônia: o sistema de vigilância da Amazônia (SIVAM). In: NASCIMENTO, Durbens Martins; PORTO, Jadson Luis Rebelo (Org.). *Fronteiras em perspectiva comparada e temas de defesa e segurança da Amazônia*. Belém: Naea, 2013. p. 249-280.

SERRÃO, Nathalie Toreão; LONGO, Waldimir Pirró e. Avaliando o poder nacional. *Revista da Escola de Guerra Naval*, Rio de Janeiro, v. 18, n. 1, p.17-42, 2012.

SINGH, Zorawar Daulat. The Complexity of Measuring National Power, *Journal of Defence Studies*, v.-6, Issue-2. pp-94-99, 2012.

Tellis, A., Bially, J., Mcpherson, M., Sollinger, J. *Measuring National Power in the Postindustrial Age*. Santa Monica: Rand Corporation, 2000.

Recebido em: 10 jan. 2018

Aceito em: 14 abr. 2018

O PODER AEROESPACIAL E A ESTRATÉGIA NACIONAL DE DEFESA (END)

Ivan Muniz de Mesquita*

RESUMO

Este artigo tem por objetivo evidenciar os fundamentos do Poder Aeroespacial e identificar as principais atribuições da Força Aérea Brasileira estabelecidas na Estratégia Nacional de Defesa (END). O autor traz a lume aspectos doutrinários do Poder Aéreo, ou Poder Aeroespacial, bem como a sua importância como projeção do poder militar, uma das expressões do poder nacional, como preconizado na doutrina da Escola Superior de Guerra. A Estratégia Nacional de Defesa (END) é analisada em seus aspectos mais relevantes, destacando-se os seus três eixos estruturantes, que tratam, respectivamente, da: reorganização das Forças Armadas; da reorganização da indústria nacional de defesa e da composição dos efetivos das Forças Armadas. O autor evidencia as atribuições da Força Aérea Brasileira previstas no referido documento, que em síntese são as seguintes: prioridade da vigilância aérea; poder para assegurar a superioridade aérea local; capacidade para levar o combate a pontos específicos do território nacional; e domínio do potencial aeroestratégico. Assim, com vistas a dar cumprimento à sua missão institucional, o Comando da Aeronáutica elaborou o Plano Estratégico Militar da Aeronáutica (PEMAER), bem como o **Projeto “Força Aérea 100”**, o qual contém as diretrizes necessárias para orientar o futuro da Força Aérea Brasileira (FAB) nas próximas décadas.

Palavras-chave: Poder Aéreo. Aeroespacial. Estratégia. Força Aérea. Defesa.

AEROSPACE POWER AND THE NATIONAL DEFENSE STRATEGY (END)

ABSTRACT

This article aims to highlight the fundamentals of Aerospace Power and to identify the main attributions of the Brazilian Air Force established in the National Defense Strategy (NDS). The author brings to light doctrinal aspects of Air Power, or Aerospace Power, as well as its importance as a projection of military power, one of the expressions of national power, as prescribed in the doctrine of the Brazilian War College. The National Defense Strategy is analyzed in its most relevant

* Graduado em Direito e Administração, pela Universidade do Distrito Federal (atualmente, UniDF), Mestre em Educação pela Universidade Católica de Brasília (UCB) e Doutor em Ciências Aeroespaciais pela Universidade da Força Aérea (UNIFA). Já atuou como professor e coordenador de Estágio Supervisionado dos cursos de Ciências da Computação e de Tecnologia da UCB, e como Professor de Direito Administrativo e Constitucional do Centro de Ensino Universitário de Brasília (UniCEUB). Atualmente, atua como Professor de Direito Aeronáutico/Aeroespacial e de Direito Internacional Humanitário (DICA) na UNIFA. Interessa-se por Direito Espacial e Direito Internacional. Contato: mesquitaim@uol.com.br

aspects, highlighting its three structuring point facets, which deal respectively with: reorganization of the Armed Forces; the reorganization of the national defense industry; and the composition of the Armed Forces personnel. The author highlights the attributions of the Brazilian Air Force provided in the aforementioned document, which in summary are the following: priority of aerial surveillance; power to ensure local air superiority; ability to take combat to specific points in the national territory; and controlling of the strategic aviation potential. Thus, in order to fulfill its institutional mission, the Aeronautics Command elaborated the Aeronautical Military Strategic Plan (PEMAER- acronym in Portuguese), as well as the “Air Force 100” Project, which contains the necessary plans to guide the future of the Air Force (FAB) in the coming decades.

Keywords: Air Power. Aerospace. Strategy. Air Force. Defense.

EL PODER AEROESPACIAL Y LA ESTRATEGIA NACIONAL DE DEFENSA (END)

RESUMEN

Este artículo tiene por objetivo evidenciar los fundamentos del Poder Aeroespacial e identificar las principales atribuciones de la Fuerza Aérea Brasileña establecidas en la Estrategia Nacional de Defensa (END). El autor trae a la luz aspectos doctrinarios del Poder Aéreo, el Poder Aeroespacial, así como su importancia como proyección del poder militar, una de las expresiones del poder nacional, como preconizado en la doctrina de la Escuela Superior de Guerra. La Estrategia Nacional de Defensa (END) se analiza en sus aspectos más relevantes, destacándose sus tres ejes estructurantes, que tratan, respectivamente, de la: reorganización de las Fuerzas Armadas; de la Reorganización de la industria nacional de defensa y de la composición de los efectivos de las Fuerzas Armadas. El autor evidencia las atribuciones de la Fuerza Aérea Brasileña previstas en dicho documento, que en síntesis son las siguientes: prioridad de la vigilancia aérea; poder para asegurar la superioridad aérea local; capacidad para llevar el combate a puntos específicos del territorio nacional; dominio del potencial aeroespacial. El Comando de la Aeronáutica elaboró el Plan Estratégico Militar de la Aeronáutica (PEMAER), así como el Proyecto “Fuerza Aérea 100”, que contiene las directrices necesarias para orientar el futuro de la Fuerza Aérea Brasileña (FAB) en las próximas décadas.

Palabras clave: Energía, Aeroespacial, Estrategia, Fuerza Aérea, Defensa.

1 INTRODUÇÃO

A evolução do Poder Aéreo tem sido movida pela tecnologia, ou seja, esta impulsiona aquele, que amplia, mais ainda, a capacidade ofensiva do Poder Aéreo, o que, inquestionavelmente, confirma a validade das teses dos teóricos Douhet (1988) e Seversky (1942), dentre outros, quanto à prevalência do Poder Aéreo nas guerras do

século XX e, é claro, nas do século XXI, em que a participação do Poder Aeroespacial, que é a projeção do poder nacional, se expressa como a capacidade resultante dos meios de que a nação dispõe para a utilização do espaço aéreo e do espaço exterior, conforme consta da Portaria nº 278/GC3, de 21 de junho de 2012, que aprovou a reedição da Doutrina Básica da Força Aérea Brasileira n. 1-1 (DCA) (BRASIL, 2012).

O presente artigo tem por objetivo evidenciar a importância do Poder Aeroespacial, como parcela do Poder Militar, seu emprego nas operações conjuntas com as demais Forças Singulares e nos conflitos armados modernos, na forma preconizada na Estratégia Nacional de Defesa (2008) e em plano estratégico militar específico no nível setorial³⁹.

O avião, como arma de guerra, foi utilizado pela primeira vez, timidamente, durante a Primeira Grande Guerra. Neste sentido, teve seu emprego plenamente consagrado, durante a Segunda Guerra Mundial, fazendo com que as características da guerra, desde então, mudassem completamente. Tal fato ocorre, em razão das circunstâncias de tempo e lugar, bem como das características da nova arma, como velocidade, mobilidade e precisão; além da possibilidade de provocar uma rápida decisão dos conflitos localizados. Outro fator importante é a presença dos meios de comunicação, que faculta a toda a nação viver a dramaticidade da luta, praticamente, em tempo real.

Esquemáticamente, poder-se-ia fazer as seguintes inferências quanto à natureza das guerras, segundo as teorias de Douhet (1988) e de Mitchell (1925), o aumento do potencial bélico de uma nação deve ter postura dissuasiva ou de deterência e deverá estar em harmonia com os mais importantes segmentos da nação, devendo-se sempre ter em mente, os seguintes aspectos fundamentais: poder dissuasório, ataque e a utilização de forças combinadas.

Segundo Santos, os teóricos do Poder Aéreo (designação utilizada à época) dialogam que este Poder consiste:

[...] na capacidade da nação de transportar carga, pessoal, mísseis destrutivos e potencial bélico pelo ar, para um destino desejado, a fim de conseguir determinado objetivo, o Poder Aéreo significa “a total capacidade aviatória civil e militar, comercial e privada, existente ou potencial” do País”. (SANTOS, 1989, p. 120).

O Poder Aéreo exige, para ter sua máxima eficiência emprego flexível e um controle centralizado (SANTOS, 1989, p. 121) os seguintes requisitos: superioridade aérea e capacidade de pronta resposta a qualquer agressão ou ameaça à soberania nacional.

³⁹ Sistemática de Planejamento Estratégico Militar no nível setorial, (MD 51-M-01) aprovada pela Portaria nº 998/SPEA/MD, de 24 de agosto de 2005.

O Poder Aeroespacial, uma evolução do Poder Aéreo, representa uma parcela do Poder Nacional, que é constituído daquelas cinco expressões clássicas da estrutura de Poder, quais sejam: as expressões Política, Econômica, Psicossocial, Científico-Tecnológica e Poder Militar, sendo que esta última se subdivide em três vertentes: Poder Aeroespacial, Poder Terrestre e Poder Naval.

É importante destacar que o Poder Aéreo, hoje, Poder Aeroespacial, de acordo com a DCA 1-1/2012 do Comando da Aeronáutica (COMAER) (BRASIL, 2012), pode ir direto aos centros vitais e neutralizá-los ou destruí-los, o que dá uma nova configuração ao velho sistema de fazer guerra, ações estas, que devem ser planejadas em função de um bom sistema de informações (Inteligência), para que seja evitada ou minimizada a possibilidade de erros.

Para Santos (1989), “o Poder Aéreo abrange toda a capacidade aeronáutica nacional [...] e é conceituado na doutrina como a capacidade de controlar e utilizar o espaço aéreo com propósitos definidos” (SANTOS, 1989, p. 161-162). O Poder Aeroespacial (DCA 1-1) (BRASIL, 2012) é o domínio do espaço aéreo acima da “baixa atmosfera”, ou seja, compreende a projeção da soberania nacional além da camada atmosférica (espaço exterior), que se iniciou no final dos anos 1950, com a corrida espacial; prosseguindo durante as décadas de 1960 e 1970, com uma série de missões tripuladas ao espaço sideral, inclusive e principalmente, à Lua; e, mais recentemente, com o lançamento ao espaço de inúmeros satélites de comunicação.

A Estratégia Nacional de Defesa (END) está em vigor desde dezembro de 2008, enquanto que a atual Doutrina Básica da Força Aérea Brasileira (que integra a Doutrina Aeroespacial) está em vigor desde 2012, revogando a anterior, que era de 2005. Portanto, antes do advento da END já existia uma Doutrina da Força Aérea Brasileira (BRASIL, 2005).

A atual Doutrina Básica da Força Aérea Brasileira (BRASIL, 2012) traz o seguinte conceito de Poder Aeroespacial:

Projeção do Poder Nacional que se expressa como a capacidade resultante da integração dos recursos que a nação dispõe para a utilização do espaço aéreo e do espaço aéreo exterior [...] visando conquistar e manter os Objetivos Nacionais”

A Força Aérea Brasileira (FAB) que, segundo o Decreto-Lei nº 200 de 25 de fevereiro de 1967 (art. 65 – Parágrafo Único) “é a parte do Ministério da Aeronáutica [atualmente, Comando da Aeronáutica], organizada e aparelhada para o cumprimento de sua destinação constitucional” (BRASIL, 1967), é o mais importante vetor do Poder Aeroespacial, o qual se compõe da própria Força Aérea Brasileira, da Aviação Civil, Infraestrutura Aeroespacial, Indústria Aeroespacial, Complexo Científico-Tecnológico Aeroespacial e Recursos Humanos especializados em atividades aeroespaciais.

2 ESTRATÉGIA NACIONAL DE DEFESA (END)

Neste ponto, passa-se à análise da Estratégia Nacional de Defesa (END) e sua relação com o Poder Aeroespacial Brasileiro.

2.1 Natureza e âmbito Estratégia Nacional de Defesa (END)

A Estratégia Nacional de Defesa (END) é o vínculo entre o conceito e a política de independência nacional de um lado, e as Forças Armadas de outro. Trata de questões políticas institucionais decisivas para a defesa do País, como os objetivos da sua “Grande Estratégia” e os meios para fazer com que a nação participe da defesa. Aborda, principalmente, problemas propriamente militares, derivados da influência dessa “Grande Estratégia”, na orientação e nas práticas operacionais das três Forças Singulares. Trata, ainda, do Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN), aliás, o mais completo e acabado documento acerca das atividades de defesa do Brasil. Abrangente e claro, visa esclarecer a sociedade brasileira e a comunidade internacional sobre as políticas e ações que norteiam os procedimentos de segurança e proteção à nossa soberania.

O plano elaborado por Mangabeira Unger é o primeiro Plano de Estado a tratar, num único documento, não só da Estratégia Nacional de Defesa, mas, aborda, também, ainda que, implicitamente, as ideias relativas à Política de Defesa Nacional, consoante o que dispõe o Decreto nº 5.484, de 30 de junho de 2005. O Plano, como afirma o seu principal artífice, deve independer da corrente política instalada no poder, uma característica difícil de ser alcançada pelos instrumentos de planejamento desenvolvidos no Brasil. Daí a advertência do então Ministro e Professor Mangabeira Unger: “Nenhuma estratégia nacional de defesa vai perdurar apenas por decisão de um presidente, só perdura se abraçada pela nação” (BRASIL, 2013). Por essa razão, torna-se imprescindível que haja um engajamento da vontade nacional, por meio dos seus representantes legais, na formulação e implementação da Estratégia Nacional de Defesa, votando e apoiando as iniciativas legais indispensáveis para a implementação de dezenas de ações previstas na Estratégia Nacional de Defesa e nos decorrentes planos complementares.

A Estratégia Nacional de Defesa preconiza a harmonização e a consolidação desses planos e o emprego de Forças Conjuntas. Assim, a END deverá ser complementada por planos para a paz e para a guerra, concebidos para fazer frente a diferentes Hipóteses de Emprego (HE), que, certamente, deverão estar embasadas nas teorias clássicas da guerra, defendidas por Jomini⁴⁰ e Clausewitz (1832-1837) cujos fundamentos foram, implicitamente, adotadas pelos teóricos do Poder Aéreo:

40 The Art of War, Antoine Henri Jomini, 2008 (Paper book).

Douhet (1988), Trenchard⁴¹ Mitchell (1925) e Seversky (1942). Ou, ainda, mais recentemente, por Coram (2004) e WARDEN⁴², “John Ashley Warden III, Colonel of USAF”, que planejou a operação “Tempestade no Deserto” na 1ª Guerra do Golfo Pérsico, e é considerado o mais novo teórico do Poder aéreo.

2.2 Organização da Estratégia Nacional de Defesa (END)

A supracitada Estratégia está organizada em duas partes: a primeira diz respeito à Formulação Sistemática do seu conteúdo, em que aborda a natureza pacífica do Brasil, bem como suas relações internacionais com os países vizinhos e com outros. Pugna pela não intervenção, defesa da paz e por solução negociada dos conflitos; e a segunda contém as Medidas de Implementação, que complementam a formulação sistemática contida na primeira parte, constituída de vinte e três (23) diretrizes comuns às Três Forças Singulares.

2.3 Eixos Estruturantes da Estratégia Nacional de Defesa (END)

A Estratégia Nacional de Defesa organiza-se em três eixos estruturantes: 1) reorganização das Forças Armadas, de modo a melhor cumprirem sua destinação constitucional, na paz e na guerra, mediante análise de Hipóteses de Emprego, para resguardar o espaço aéreo, o território e as águas jurisdicionais brasileiras; 2) reorganização da indústria nacional de defesa, para assegurar que o atendimento das necessidades de equipamentos das Forças Armadas apoie-se em tecnologias nacionais ou sob domínio do País; e 3) composição dos efetivos das Forças Armadas, bem como o futuro do serviço militar obrigatório.

Quanto ao primeiro item, reorganização da Força, o Comando da Aeronáutica já deu os primeiros e decisivos passos, consoante ao que consta da DCA 11-45, de 2016 – Concepção Estratégica – “Força Aérea 100” e no Plano Estratégico Militar da Aeronáutica 2016 – 2041 – Plano do Comando da Aeronáutica (PCA 11-47).

A segunda parte tem três propósitos: o primeiro é contextualizá-la, enumerando circunstâncias que ajudam a precisar-lhe os objetivos e explicar-lhe o método. O segundo **propósito** é aplicar a estratégia ao conjunto das Forças Armadas (Marinha, Exército e Aeronáutica) e o terceiro é enumerar medidas de transição que indiquem o caminho que levará o Brasil de onde está para onde deve ir em termos de organização de sua defesa.

A terceira parte da END trata da composição dos efetivos das Forças Armadas, reposicionando-os em áreas estratégicas e principalmente nas fronteiras. A defesa da Amazônia exige avanço de projeto de desenvolvimento sustentável e passa pelo

41 The Father of Royal Air Force, apud MILLER, Russell.

42 Fonte: Internet.Acessado em 10/05/2018.

trinômio monitoramento/controle, mobilidade e presença, bem como do futuro do serviço militar obrigatório. Este é condição para que se possa mobilizar o povo brasileiro em defesa da soberania nacional e é também, instrumento para afirmar a unidade da Nação acima das divisões das classes sociais.

Na contextualização do tema são enumerados apenas três fatores positivos do atual quadro da defesa nacional: a excelência do ensino nas Forças Armadas, a confiança da sociedade nas suas Forças Armadas e a adaptabilidade do brasileiro a situações novas e inusitadas. Já as vulnerabilidades, são num total de 33 (trinta e três), as quais não serão aqui enumeradas, para não tornar cansativa a leitura deste artigo. Por isso, citam-se apenas duas dessas vulnerabilidades, tais como: insuficiência e descontinuidade na alocação de recursos orçamentários e obsolescência da maioria dos equipamentos das Forças Armadas.

Quanto à transição da atual estratégia para a situação futura, acredita-se que não será traumática, eis que a END estabelece um horizonte temporal de cerca de vinte anos, a partir do ano de 2009, como se pode observar no cronograma anexo ao supracitado documento.

Tendo em vista a orientação constante da END, com relação aos prazos de consolidação dos planejamentos dos Comandos Militares pelo Ministério da Defesa, são três os prazos dos planos ali previstos: curto prazo – até 2014, médio prazo – 2015-2022 e de longo prazo – 2027-2030. Acrescente-se que entre 2015 e 2025 estará sendo substituída a atual frota de combate por outra, com sistemas inerciais que permitam dirigir fogo ao alvo com exatidão e além do alcance visual.

É relevante ressaltar que a END estabelece duas prioridades estratégicas fundamentais: a Amazônia verde e a Amazônia azul. A primeira consiste numa alusão clara à Região Amazônica, suas florestas, biodiversidade, cursos de águas doces, fronteiras etc.; e, a segunda refere-se à costa brasileira que, como se sabe, é banhada pelo Oceano Atlântico, onde estão localizadas imensas riquezas naturais, principalmente, após a descoberta de petróleo da camada pré-sal, o que poderá potencializar a cobiça internacional. Em tese, poder-se-ia subentender que essas prioridades estariam relacionadas apenas com o Exército e a Marinha; todavia, não é bem assim, eis que é de responsabilidade da Aeronáutica a vigilância, proteção e defesa de todo o espaço aéreo sobrejacente à plataforma marítima e a extensão continental do Brasil.

Talvez, por não se tratar de política e sim de estratégia, a END não abordou ou estimulou a celebração de acordos/tratados com os países fronteiriços, principalmente os da Região Norte, com vistas a intensificar e tornar mais eficaz o combate ao tráfico de drogas e ao contrabando de armas na região de fronteiras, o que, no entanto, foi suprido, implicitamente, com a aprovação da Política Nacional de Defesa (PND), pelo Decreto nº 5.484, de 30 de junho de 2005.

Outro ponto obscuro na END diz respeito ao fato de a citada Estratégia, em nenhum momento, fazer referência às fontes de financiamento dos diversos

programas e projetos que serão gerados a partir das ações de implementação da Estratégia Nacional de Defesa. Entende-se que há necessidade de indicar se tais recursos serão alocados no orçamento geral da União, ou se provirão de financiamentos externos, ou de ambos e que se estabeleça um percentual do PIB, como limite ideal de investimento em defesa. O fato é que, apesar disso, a END tem o grande mérito de traçar as diretrizes básicas da Estratégia do País, num horizonte temporal de vinte anos.

Neste ponto, passa-se a analisar os objetivos e estratégias específicos que a Estratégia Nacional de Defesa (END) atribui à Força Aérea Brasileira (FAB), ou melhor, ao Comando da Aeronáutica.

3 ATRIBUIÇÕES DA FORÇA AÉREA BRASILEIRA (FAB), SEGUNDO A ESTRATÉGIA NACIONAL DE DEFESA

A END estabelece quatro objetivos estratégicos que orientam a missão da Força Aérea Brasileira (FAB), os quais fixam o espectro do seu trabalho dentro da Estratégia Nacional de Defesa: 1) prioridade da vigilância aérea; 2) poder para assegurar a superioridade aérea local; 3) capacidade para levar o combate a pontos específicos do território nacional; e 4) domínio do potencial aeroestratégico (poder para atacar centros de gravidade de um eventual inimigo).

A FAB, com base no princípio da mobilidade, deverá estar sempre em condições de levar o combate a qualquer ponto do território nacional no momento que isso se fizer necessário. Aliás, esta característica está abordada na segunda parte da END, onde estão elencadas as medidas para implementação da Estratégia Nacional de Defesa.

Do ponto de vista estratégico-militar, a END enfatiza a importância do trinômio: Monitoramento (controle), Mobilidade e Presença, não só no que concerne à Força Aérea; mas também em relação às demais Forças Singulares que, em muitos casos, terão que elaborar planejamentos conjuntos.

Para atingir os supracitados objetivos, a END estabelece três diretrizes que marcarão a evolução da Força Aérea Brasileira (FAB) as quais representam uma verdadeira transformação em relação aos padrões atuais. A primeira diretriz é referente ao desenvolvimento de tecnologias e de capacitações que permitam à Força Aérea operar em rede, não só com seus próprios órgãos, mas também com a Marinha e o Exército. A segunda prioriza o avanço nos programas de Veículos Aéreos Não Tripulados (VANT), num primeiro momento, de vigilância, depois, de combate aéreo; e, a terceira diretriz é relativa à integração das atividades espaciais nas operações da Força Aérea. O monitoramento espacial será parte integrante e condição indispensável ao cumprimento das tarefas estratégicas que orientarão a Força Aérea: vigilância múltipla e cumulativa, superioridade aérea local, e fogo focado no contexto das operações conjuntas.

3.1 Dos Setores Estratégicos Essenciais para a Defesa Nacional

A Estratégia Nacional de Defesa (END) prevê três setores estratégicos para a defesa nacional que são os seguintes: espacial, cibernético e nuclear. O primeiro, a cargo do Comando da Aeronáutica, tem por objetivo projetar e fabricar veículos lançadores de satélites geoestacionário para telecomunicações, desenvolver tecnologias de comunicações, comando e controle e desenvolver tecnologia de determinação de coordenadas geográficas a partir de satélites. O segundo, o cibernético, a cargo do Comando do Exército, tem por objetivo desenvolver tecnologias de comunicação entre todos os contingentes das Forças Armadas, de modo a assegurar sua capacidade para atuar em rede [...]. Neste setor, deverá ser constituída uma organização com a finalidade de desenvolver a capacitação cibernética nos campos industrial e militar. E, o terceiro, o nuclear, a cargo do Comando da Marinha, visa ao desenvolvimento de tecnologias para a determinação de coordenadas geográficas a partir de satélites. O setor nuclear tem alto valor estratégico e, por sua natureza, transcende a divisão entre desenvolvimento e defesa. Por imperativo constitucional e por tratado internacional, o Brasil priva-se de utilizar energia nuclear para fins militares, o que não significa que se despojará integralmente da tecnologia nuclear, devendo, portanto, usá-la para fins pacíficos. Neste sentido, deverá, inclusive, completar o programa de submarinos de propulsão nuclear, a nacionalização de seu combustível e a construção de reatores, para uso exclusivo do Brasil.

3.2 Órgão Central do Poder Aeroespacial

A Estratégia Nacional de Defesa prevê que o Comando de Defesa Aeroespacial Brasileiro (COMDABRA) será fortalecido como núcleo de defesa aeroespacial, como de fato foi, com a criação do Comando de Operações Aeroespaciais (COMAE)⁴³, órgão central do Sistema de Defesa Aeroespacial Brasileiro (SISDABRA), responsável por realizar a defesa aeroespacial do território nacional contra todas as formas de ameaça a fim de assegurar o exercício da soberania do espaço aéreo brasileiro, incumbido de liderar e de integrar todos os meios de monitoramento aeroespacial do País.

A indústria nacional de defesa também será priorizada no sentido de desenvolver tecnologias de interesse da defesa nacional, em busca da independência tecnológica do Brasil, o que assegurará à FAB o domínio de um potencial estratégico, que se organizará em torno de capacidades e não em torno de um inimigo. Idêntica situação se prevê, também, que ocorra em relação à Marinha e ao Exército.

43 Decreto nº 9.077, de 8 de junho de 2017, que alterou a redação do Decreto nº 6.834, de 2009, que aprova a estrutura regimental do Comando da Aeronáutica.

A Força Aérea Brasileira (FAB), em particular, deverá ter o poder de assegurar a superioridade aérea local, bem como de levar o combate a pontos específicos do território nacional, não apenas de forma isolada, mas em conjunto com as forças co-irmãs: o Exército e a Marinha.

4 PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO MILITAR DA AERONÁUTICA (PEMAER)

Com o objetivo de dar cumprimento às Medidas de Implementação da Estratégia Nacional de Defesa (END), o COMANDO DA AERONÁUTICA (COMAER) elaborou o seu “plano de voo” para a sua desafiadora viagem rumo ao futuro. É o Plano Estratégico Militar da Aeronáutica (PEMAER) que, em consonância com a END e com a visão de futuro da Força Aérea Brasileira, objetiva à aquisição de novas aeronaves, a modernização de equipamentos, a construção de instalações, o desenvolvimento de tecnologias, a capacitação de pessoas, o apoio ao homem, além de uma ampla reestruturação administrativa. Tudo isso faz parte da trajetória que já começou a ser percorrida, rumo a novos horizontes, por meio de Projetos como o “Força Aérea 100”, que guarda coerência com os objetivos da Estratégia Nacional de Defesa e com a Política Nacional de Defesa. Ou seja, a FAB já decolou.

4.1 Projetos específicos da Aeronáutica

A seguir, mencionam-se alguns dos Projetos (ostensivos) mais importantes estabelecidos no referido plano, já em andamento no âmbito do Comando da Aeronáutica: a aquisição de helicópteros de médio porte (EC-725), com grande capacidade de carga e alcance adequado às dimensões do país e do (MI-35M) helicóptero de ataque, capaz de cumprir missões dentro dos parâmetros de superioridade aérea, implantação de moderno sistema de apoio à navegação aérea via satélite (CNS/ATM) que irá garantir ainda mais segurança ao tráfego aéreo brasileiro, beneficiando, também, a aviação de caça que ganhará novas aeronaves, à altura das dimensões e necessidades do País. O Programa FX-2 é um programa de reequipamento e modernização da frota de aeronaves militares supersônicas da FAB. O avião de caça GRIPEN NG⁴⁴ é uma aeronave multiemprego de última geração. O primeiro lote será de 36 novos aviões; a aviação de patrulha recebeu aeronaves P-3AM modernizadas, capazes de cumprir missões de vigilância e de ataque contra alvos de superfície e submarinos; a aviação de transporte ganhará um novo modelo de aeronave, o KC-390 (EMBRAER). A FAB desenvolverá uma Aeronave Remotamente Pilotada (ARP), ou seja, um Veículo Aéreo Não Tripulado

44 Não se trata de sigla, mas do nome do novo avião de caça adquirido da Suécia, pelo governo brasileiro, que serão entregues entre 2019-2024.

(VANT)⁴⁵ de reconhecimento, capaz de cumprir missões de elevado risco e de fazer a cobertura de grandes eventos, como ocorreu na Copa do Mundo de 2014 e nas Olimpíadas de 2016. Paralelamente, a Aeronáutica está desenvolvendo um sistema próprio de navegação e controle para VANT.

Novas Bases Aéreas serão construídas nos municípios de São Gabriel da Cachoeira (AM), Eirunepé (AM) e Vilhena (RO), ampliando-se desta forma, a presença da FAB na Amazônia.

Portanto, a END evidencia a intenção do Estado em ampliar o espectro do Poder Nacional, e, em particular, do Poder Aeroespacial que, como já se disse *alhures*, resulta da integração de recursos de que a nação dispõe para a utilização do seu espaço aéreo e do espaço aéreo exterior, quer como instrumento de ação política e militar, quer como fator de desenvolvimento econômico e social, destinado a conquistar e/ou a manter os objetivos nacionais, preconizados pela Escola Superior de Guerra (ESG).

Conforme consta da Estratégia Nacional de Defesa (BRASIL, 2013), a identificação de ameaças à segurança nacional e à defesa nacional é o primeiro resultado da atividade da Inteligência Militar. Daí a importância de informações precisas, que é condição essencial para o emprego adequado do Poder Aeroespacial. Desta forma, convém destacar que as atividades de inteligência são de fundamental importância na atuação do Poder Aeroespacial, pois é ela que possibilita superar as incertezas, evitando ou minimizando os riscos de atrito.

4.2 O Poder Aéreo e a Doutrina Aeroespacial

O Poder Militar Aeroespacial, antes, Poder Aéreo, como é sabido, tem por meta principal o domínio do ar, que, no caso do Brasil, é de competência da Aeronáutica ou mais precisamente, do seu vetor mais importante, a Força Aérea Brasileira (FAB), que, segundo Diretriz do Comando da Aeronáutica 1-1 (DCA) (BRASIL, 2012) é constituída pelo “conjunto de organizações, de instalações, de equipamentos e de pessoal empenhados no cumprimento da missão militar atribuída ao Comando da Aeronáutica. Nesse mesmo sentido é o conceito de Força Aérea previsto no Decreto-Lei nº 200 de 1967 (art. 65, Parágrafo Único), que assim dispõe: “A Força Aérea Brasileira é a parte da Aeronáutica organizada e aparelhada para o cumprimento de sua destinação constitucional”. Para tanto, a Força Aérea deverá dispor de capacidade para cumprir missões: aeroestratégicas, de defesa aeroespacial, aerotáticas e especiais. Além disso, deverá dispor das seguintes capacidades: de dissuasão, de pronta resposta e de projetar poder, rapidamente, à longa distância.

45 VANT (Veículo Aéreo Não Tripulado de reconhecimento) - Hoje, a FAB denomina esse novel veículo de ARP (Aeronave Remotamente Pilotada).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Estratégia Nacional de Defesa (END) traçou os seguintes objetivos relevantes: reorganizar e reorientar as Forças Armadas, o complexo industrial de defesa e os efetivos militares, inclusive o serviço militar obrigatório. Descreve o quadro atual da defesa nacional, nos seus poucos aspectos positivos e nas suas diversas vulnerabilidades. Destaca, nas suas premissas, que desenvolvimento e defesa são inseparáveis e que a defesa é o escudo do desenvolvimento. Acrescenta que a estratégia é motivada pela capacitação e não em função de determinado inimigo potencial. Sua finalidade maior, a princípio, é dissuadir e/ou atuar de forma defensivo-ofensiva em situações críticas ou hostis, na faixa de fronteiras, nas águas jurisdicionais e no espaço aéreo soberano do País. Portanto, há necessidade de se conjugar esforços no sentido de manter e ampliar a vigilância, o monitoramento e o controle do denominado trinômio estratégico: ar, terra e mar, o que implica dispor de meios que permitam mobilidade e facilitem a presença constante das Forças Armadas nessas áreas estratégicas, posto que o preço da segurança é a constante vigilância.

Segundo a END, cabe à Força Aérea Brasileira promover a vigilância aérea, por meio dos seus órgãos competentes: Sistema de Defesa Aeroespacial Brasileiro (SISDABRA) e agora o novel Comando de Operações Aeroespaciais (COMAE) manter a defesa e a soberania do espaço aéreo nacional.

A FAB, dada a importância de sua missão, deverá adquirir nova frota de aeronaves de combate (2015-2025), bem como mísseis e bombas inteligentes de alcance visual; deverá, ainda, ampliar a capacidade de combate em território nacional, por meio de operações conjuntas com a Marinha e o Exército. A Aeronáutica disporá de aeronaves de transporte no “módulo brigada estratégico” nas Regiões Amazônica e Sudeste, além de, provavelmente, na região Centro-Oeste, para atender às Unidades de Brigada de Infantaria Paraquedista (Bda Inf Pqd) do Exército Brasileiro.

A END preconiza que as Forças Singulares deverão dominar sistemas de armas de precisão (aviônica, sensores e plataformas), subsídios cartográficos e recursos de inteligência e recomenda que a Força Aérea deverá evoluir em relação à operação em rede com as demais Forças e a integração das atividades aeroespaciais.

No campo tecnológico-científico, o Comando da Aeronáutica (COMAER) deverá buscar independência tecnológica, bem como promoverá a cooperação entre o Departamento de Ciência e Tecnologia Aeroespacial (DCTA) e a iniciativa privada, devendo avançar no desenvolvimento de Veículos Não Tripulados (VANTs), isto é, de Aeronaves Remotamente Pilotadas (ARP).

Portanto, a Aeronáutica deverá incrementar suas estruturas de C2, capacidade de comando e controle, pela implementação das providências preconizadas na END, as quais, em grande parte, já estão planejadas pelo Comando da Aeronáutica,

com vistas ao reaparelhamento e à modernização da sua frota de combate e de transporte, bem como em relação às comunicações via satélite e a ampliação da base industrial de defesa aérea, com ênfase nos setores nuclear, cibernético e espacial. Conclui-se que, no âmbito da Estratégia Nacional de Defesa (END) estão, também, as ideias da Política Nacional de Defesa (PND), tendo esta sido aprovada pelo Congresso Nacional, juntamente com o Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN), que versa sobre as atividades de defesa do Brasil, conforme consta do Decreto Legislativo nº 373, de 25 de setembro de 2013.

Como se pode verificar, esses três importantes documentos constituem uma grande inovação em termos de defesa nacional, com reflexos no Poder Aeroespacial, principalmente, nos seus aspectos estratégicos, doutrinários e operacionais, em função da orientação da END quanto à atuação, de forma conjunta das Forças.

Outros pontos relevantes da Estratégia e da Política Nacional de Defesa consistem em dissuadir a concentração de forças hostis na fronteira; priorizar a Região Amazônica; reposicionar os efetivos das três Forças; “adensar” a presença nas fronteiras; estruturar potencial estratégico em torno de capacidades; incentivar a indústria nacional de defesa, entre outros.

Convém ressaltar a relevância e abrangência da Política Nacional de Defesa (PND), da Estratégia Nacional de Defesa (END) e do Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN), sendo este o mais completo documento acerca das atividades de defesa do Brasil. Portanto, tais documentos, pela sua magnitude e importância, constituem instrumentos de planejamento do mais alto nível, adotada pelo Brasil, em razão da necessidade de o País dispor de uma estrutura de defesa compatível com sua estatura político- estratégica.

Apesar da abrangência, da profundidade e importância do tema abordado nos supracitados documentos, o autor não constatou nenhuma referência às fontes de financiamentos dos diversos projetos decorrentes da END, embora se saiba que alguns projetos estão em andamento no âmbito de cada Força. Mas, há uma pergunta que não quer calar: há recursos suficientes para fazer face a tais investimentos? Ou seja, a END é viável do ponto de vista financeiro?

A expectativa do autor é no sentido de que as respostas venham a ser positivas, visto que se trata de uma diretriz, em nível de Estado; de concepção inovadora, consistente e racional. Dessa forma, se a END for equacionada financeiramente e implementada de acordo com o cronograma estabelecido, ter-se-á, ao fim dos próximos vinte anos, nossas Forças Armadas, não apenas mais bem equipadas e melhor distribuídas estrategicamente; mas, provavelmente, estas terão adquirido perfil e performance novos, e, com isso, estarão transformadas e ainda mais preparadas para o cumprimento de sua missão institucional.

Assim, o Comando da Aeronáutica (COMAER), conforme dispõem os instrumentos de planejamento já citados, estará, certamente, cada vez mais preparado para cumprir a sua missão-síntese prevista na (DCA 1-1) que é: “Manter a

soberania do espaço aéreo nacional com vistas a defesa da pátria” (BRASIL, 2012).

Finalmente, espera-se que, em 2030, o Brasil tenha maior destaque no cenário internacional e que seja uma das economias mais prósperas deste mundo globalizado, bem como que o Comando da Aeronáutica, e em particular o Poder Aeroespacial, na sua caminhada rumo à “Força Aérea 100”, estejam ainda mais preparados e fortalecidos para enfrentar, de forma sempre pronta, eficiente e eficaz, os desafios e vicissitudes que a história lhe venha reservar.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Comando da Aeronáutica. Estado-Maior da Aeronáutica. Portaria nº 94/GC3, de 27 de janeiro de 2016. Aprova a edição da Concepção Estratégica – “Força Aérea 100”. (DCA 11-45). *Boletim do Comando da Aeronáutica*, Rio de Janeiro, n. 17, 01 fev. 2016.

_____. Comando da Aeronáutica. Estado-Maior da Aeronáutica. Portaria nº 278/GC3, de 21 de junho 2012. Aprova a reedição da Doutrina Básica da Força Aérea Brasileira (DCA 1-1). *Boletim do Comando da Aeronáutica*, Rio de Janeiro, n. 121, f. 4394, 26 jun. 2012.

_____. Comando da Aeronáutica. Portaria nº 476/GC3, de 28 de abril de 2005, *Diário Oficial da União* nº 81, de 29 de abril de 2005, Seção I, p. 12. (Revogada).

_____. Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Brasília: *Diário Oficial da União*, 27 fev. 1967. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/decreto-lei/Del0200.htm>>. Acesso em: 17 fev. 2016.

_____. Decreto-lei nº 2.961, de 20 de janeiro. Cria o Ministério da Aeronáutica. Brasília: *Diário Oficial da União*, 20 jan. 1941. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-2961-20-janeiro-1941-412859-publicacaooriginal-1-pe.html>> Acesso em: 18 jun. 2016.

_____. Decreto nº 6.703, de 18 de dezembro de 2008. Aprova a Estratégia Nacional de Defesa, e dá outras providências. Brasília: *Diário Oficial da União*, 19 dez. 2008. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2010/2008/Decreto/D6703.htm>. Acesso em: 28 fev. 2016.

BRASIL. Ministério da Defesa. Portaria nº 113, de 1º de fevereiro de 2007. Dispõe sobre a “Doutrina Militar de Defesa- MD 51-M-04”. Brasília: *Boletim nº 006/MD*, 9 fev. 2007.

BRASIL. Ministério da Defesa. *Portaria nº R-458-T/GC3, de 26 de abril de 2007*. Aprova a edição do “Plano de Metas da Aeronáutica 2007-2010”. Brasília: EMAER, 2007a. (PCA 11-47).

_____. Senado Federal. Decreto Legislativo nº 373, de 25 de setembro de 2013. Aprova a Política Nacional de Defesa, a Estratégia Nacional de Defesa e o Livro Branco de Defesa Nacional, encaminhados ao Congresso Nacional pela Mensagem nº 83, de 2012 (Mensagem nº 323, de 17 de julho de 2012, na origem). Brasília: *Diário Oficial da União*, 26 set. 2013.

_____. Portaria nº 278/GC3, de 21 de junho de 2012, que aprovou a reedição da Doutrina Básica da Força Aérea Brasileira. (DCA nº 1-1, de 2012). Publicado no *BCA nº 121*, 26 de jun. 2012.

CORAM, Robert. Boyd : The Fighter Pilot Who Changed the Art of War. Edição. Lebanon: Back Bay Books, 2002. 504 p.

CLAUSEWITZ. Carl Von. *Da Guerra*. Editora Martins Fontes, 1979 (reedição).

DOUHET, Giulio. *O domínio do ar*. Belo Horizonte: Itatiaia, 1988.

MITCHELL, Billy. *Winged Defense*, Estados Unidos, 1925.

POPE, Robert A. The true worth of air power. *Foreign Affairs*: New York, mar. / abr. 2004. v. 83, n. 2, p.116-130. Disponível em: <<http://www.foreignaffairs.com/articles/59714/robert-a-pape/the-true-worth-of-air-power>>. Acesso em: 28 dez. 2015.

SANTOS, Murillo. *A Evolução do Poder Aéreo*. Belo Horizonte: Itatiaia, 1989, p. 167.

SEVERSKY, Alexander P. *Victory through air power*. New York: Simon and Schuster, 1942.

Recebido em: 07 nov. 2017

Aceito em: 15 abr. 2018

GESTÃO ESTRATÉGICA DE DEFESA: HIPÓTESES DE EMPREGO VERSUS CAPACIDADES

Maria Filomena Fontes Ricco*

Fábio Sahn Paggiaro**

RESUMO

Com intenção exploratória, este estudo dirige-se às questões procedimentais relativas à passagem do conceito-chave Hipóteses de Emprego, adotado no modelo de gestão estratégica de defesa no Brasil, para o conceito-chave Capacidades, conforme adotado pelos Estados Unidos da América, países da Organização do Tratado do Atlântico Norte e Austrália. No Brasil, esta questão surgiu na Estratégia Nacional de Defesa de 2008 e permanece inconclusa no Ministério da Defesa, para o que este relato pretende contribuir. Inicialmente, são visitados conceitos da Gestão Estratégica, adotados como referenciais teóricos. Após, são descritos e analisados os macroprocessos adotados e os documentos que orientam a gestão estratégica de defesa no Brasil, para neles identificar conceitos, funções e efeitos das hipóteses de emprego e das capacidades, bem como sua aderência ao referencial teórico. Em seguida, os principais aspectos do planejamento baseado em capacidades são resumidos visando esclarecer o conceito de capacidades e sua efetividade. Na sequência, o artigo discute as possibilidades de substituição dos conceitos em questão nos processos brasileiros, de forma aderente à teoria da gestão estratégica. Finalmente, são apresentadas considerações favoráveis e vantajosas à mudança em análise, mas que exigem ajustes procedimentais e certa integração de ambos os propósitos.

Palavras-chave: Hipóteses de Emprego. Capacidades. Defesa. Gestão Estratégica. Gerenciamento de Riscos.

STRATEGIC DEFENSE MANAGEMENT: EMPLOYMENT HYPOTHESES VERSUS CAPACITIES

ABSTRACT

With an exploratory intent, this study addresses procedural issues related to the passage of hypotheses of employment key concept adopted in the strategic defense management model in Brazil to the capabilities key concept, as adopted by the United States of America, the North Atlantic Treaty Organization and Australia. In Brazil, this issue emerged in the 2008 National Defense Strategy and remains unfinished in the Ministry of Defense to which this report intends to contribute. Initially, concepts of strategic management adopted as theoretical references are reviewed. Afterwards, Brazilian macroprocesses and documents

* Doutora, Professora Permanente do Programa de Pós-graduação em Ciências Aeroespaciais da Universidade da Força Aérea (UNIFA). Contato: <filiricco@gmail.com>.

** Mestrando no Programa de Pós-Graduação em Ciências Aeroespaciais da Universidade da Força Aérea, Contato: <fspaggiaro@gmail.com>.

are described and analyzed in order to identify concepts, functions and effects of the hypotheses of employment and the capabilities as well as their adherence to the theoretical framework. Additionally, the main aspects of capabilities-based planning are summarized with focus on clarifying the concept of capabilities and its effectiveness. Furthermore, the article discusses the possibilities of replacing these concepts within the Brazilian processes so as it may adhere to the strategic management theory. Finally, the study presents favorable and advantageous arguments for the change under analysis, despite the need of procedural adjustments and some integration of both purposes.

Keywords: Hypotheses of Employment. Capabilities. Defense. Risk Management. Strategic Management.

GESTIÓN ESTRATÉGICA DE LA DEFENSA: HIPÓTESIS DE EMPLEO VERSUS CAPACIDADES

RESUMEN

Con el propósito exploratorio, este estudio se dirige a las cuestiones procedimentales relativas al paso del concepto clave Hipótesis de Empleo, adoptado en el modelo de gestión estratégica de defensa en Brasil, para el concepto clave Capacidades, según lo adoptado por los Estados Unidos de América, países de la Organización del Tratado del Atlántico Norte y Australia. En Brasil, esta cuestión surgió en la Estrategia Nacional de Defensa de 2008 y permanece inconclusa en el Ministerio de Defensa, para lo que este relato pretende contribuir. Inicialmente, se visitan conceptos de la Gestión Estratégica, adoptados como referenciales teóricos. A continuación, se describen y analizan los macro procesos adoptados y los documentos que orientan la gestión estratégica de defensa en Brasil para identificar los conceptos, funciones y efectos de las hipótesis de empleo y de las capacidades, así como su adherencia al referencial teórico. A continuación, los principales aspectos de la planificación basada en capacidades son resumidos para esclarecer el concepto de capacidades y su efectividad. En consecuencia, el artículo discute las posibilidades de sustitución de los conceptos en cuestión en los procesos brasileños, de forma adherente a la teoría de la gestión estratégica. Finalmente, se presentan consideraciones favorables y ventajosas al cambio en análisis, pero que exigen ajustes procedimentales y cierta integración de ambos propósitos.

Palabras clave: Hipótesis de Empleo. Capacidades. Defensa. Gestión Estratégica. Gestión de Riesgos.

1 INTRODUÇÃO

São vários os fatores que influenciam o preparo efetivo da defesa de um país. Tanto no Brasil quanto em outros países, o tema é tratado como questão de Estado, é

multidisciplinar e envolve todos os recursos nacionais; possui caráter de longo prazo e objetiva à capacitação contra ameaças futuras (BRASIL, 2012a, 2012b; ESTADOS UNIDOS, 2015; REINO UNIDO, 2015). A mobilização desses recursos, contudo, pode ser planejada e executada de forma sinérgica, com objetivos bem identificados ou de forma desordenada e descoordenada entre os agentes estatais envolvidos. Faz-se necessário, portanto, que as ações sejam concebidas e executadas em um arcabouço metodológico de planejamento estratégico, visando ao “[...] alcance de uma situação futura desejada, de um modo mais eficiente, eficaz e efetivo, com a melhor concentração de esforços e recursos pela empresa”⁴⁶. (OLIVEIRA, 2015, p. 4).

No caso brasileiro, o planejamento da Defesa Nacional é orientado pela Constituição e algumas leis (BRASIL, 1988, 1999, 2017), estando a cargo do Ministério da Defesa. Estrutura-se em duas vertentes interconectadas: a Sistemática de Planejamento Estratégico Militar (BRASIL, 2005b) e o Sistema de Planejamento Estratégico de Defesa (BRASIL, 2015b). Estes macroprocessos acolhem, no nível de documentos de Estado e, consequentemente, supraministeriais, a Política Nacional de Defesa – PND (BRASIL, 2012b) e a Estratégia Nacional de Defesa – END (BRASIL, 2012a), além de outros documentos setoriais, portanto, específicos do Ministério da Defesa. A PND define os objetivos nacionais de defesa (BRASIL, 2012b) e a END as ações necessárias para atingi-los (BRASIL, 2012a).

A formulação dessa Estratégia⁴⁷ desenvolve-se com base em hipóteses de emprego que são definidas considerando-se as ameaças ao País. A partir dessas hipóteses — entendidas como possíveis conflitos armados em determinado ambiente e período futuros — são elaborados os planos estratégicos e operacionais⁴⁸ correspondentes (BRASIL, 2012a). Pode-se inferir, portanto, que o elemento nuclear do preparo da Defesa Nacional⁴⁹ está nas ameaças que geram as hipóteses de emprego, a partir das quais se identificam as necessidades cuja satisfação será objeto da gestão estratégica de defesa.

46 Eficiência compreendida como a relação entre os produtos (bens e serviços) gerados por uma atividade e os custos dos insumos empregados para produzi-los, em um determinado período de tempo, mantidos os padrões de qualidade. Eficácia considerada como o grau de alcance das metas programadas (bens e serviços) em um determinado período de tempo, independentemente dos custos implicados. E efetividade sendo o resultado da relação entre o planejado e o alcançado, em médio e longo prazos (BRASIL, 2010).

47 “A estratégia [...] corresponde à procura da eficácia máxima na ação do Estado na realização dos seus fins críticos.” (ROMANA, 2016, p. 15).

48 O conceito de plano operacional no caso dos documentos de defesa é o mesmo de plano de operações, qual seja: “Documento oriundo do planejamento operacional formulado a partir de uma hipótese de emprego de determinada força militar.” Conforme o Glossário das Forças Armadas (BRASIL, 2015a, p. 209).

49 Defesa Nacional é o conjunto de medidas e ações do Estado, com ênfase na expressão militar, para a defesa do território, da soberania e dos interesses nacionais contra ameaças preponderantemente externas, potenciais ou manifestas. Conforme Glossário das Forças Armadas (BRASIL, 2015a, p. 86).

Entretanto, na mesma END, encontra-se a Diretriz de nº 16 que determina “Estruturar o potencial estratégico em torno de capacidades” (BRASIL, 2012, p. 58). E as referências a capacidades, diretas ou indiretas, são frequentes em todo o documento, sem, contudo, estabelecer quais seriam os respectivos conceitos ou focar as ações da Estratégia na construção de capacidades (BRASIL, 2012). O próprio documento, portanto, constitui uma contradição: hipóteses de emprego versus capacidades.

A abordagem por capacidades — Planejamento Baseado em Capacidades (PBC) — foi adotada nos Estados Unidos da América (EUA) em 2001. Teve por objetivo mudar o modelo de planejamento de defesa, então baseado em ameaças para outro baseado em capacidades. Este último foca em como um adversário pode lutar, e não em quem o adversário poderia ser ou onde uma guerra poderia ocorrer. Ele reconhece que não basta se planejar para grandes guerras convencionais em teatros distantes. Em vez disso, devem-se identificar as capacidades necessárias para deter e derrotar adversários que se utilizarão da surpresa, da dissimulação e da guerra assimétrica para alcançar seus objetivos (ESTADOS UNIDOS, 2001). Esse modo de pensar se expandiu para os demais países da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) e Austrália (AUSTRÁLIA, 2003) e, nos dias atuais, encontra-se consolidado (ESTADOS UNIDOS, 2014).

O planejamento baseado em capacidades adotado pelos EUA, pelos países membros da OTAN e pela Austrália não substitui simplesmente os desafios à segurança nacional pelas capacidades flexíveis e multifacetadas enquanto propósito orientador do processo estratégico, mas traz as capacidades para o centro do modelo.

Esse modelo reconhece as múltiplas dinâmicas que tornam o ambiente de segurança cada vez mais complexo e a necessidade de se possuir diferentes possibilidades para o combate. Para tanto, primeiramente há de se voltar para melhorar continuamente as capacidades atuais naquelas futuras desejadas, as quais devem atender aos desafios do meio envolvente e se utilizar dos conceitos emergentes para ultrapassar esses desafios.

Considerando-se a perspectiva da Gestão Estratégica e com um propósito exploratório, qual a possibilidade de substituição do conceito de hipótese de emprego, utilizado pelo Ministério da Defesa, pelo conceito de capacidades adotado pelos citados países no modelo existente? Fazendo uso de pesquisa documental, este estudo qualitativo visa contribuir com apreciações em desenvolvimento no próprio Ministério da Defesa, no sentido de esclarecer aspectos que possam vir a sustentar afirmações ou suposições relacionadas à adoção do novo conceito-chave.

Visando atingir esse propósito, primeiramente são revisitados conceitos da gestão estratégica (ESTRADA; ALMEIDA, 2007) e referenciais de planejamento (CERTO; PETER, 2010; OLIVEIRA, 2015; CHIAVENATO; SAPIRO, 2009). Na sequência, estão

descritos e analisados, pela perspectiva dos fundamentos teóricos apresentados, as diretrizes que condicionam e orientam a gestão estratégica de defesa. Após isso, o Planejamento Baseado em Capacidades (PBC) é apresentado resumidamente com a finalidade de situar as capacidades no modelo e permitir comparações. Finalmente, são discutidas as possibilidades de substituição do conceito-chave no modelo brasileiro de gestão estratégica de defesa, suas vantagens e desvantagens.

2 GESTÃO, ADMINISTRAÇÃO E PLANEJAMENTO ESTRATÉGICOS

Fischmann e Almeida (2011, p. 25) definem planejamento estratégico como

[...] uma técnica administrativa que, através da análise do ambiente de uma organização, cria a consciência das suas oportunidades e ameaças dos seus pontos fortes e fracos para o cumprimento da sua missão e, através desta consciência, estabelece o propósito de direção que a organização deverá seguir para aproveitar as oportunidades e evitar riscos.

Já a Administração Estratégica, segundo Estrada e Almeida (2007), possui origens nos anos 50, desde quando houve crescente evolução de técnicas e processos administrativos relacionados ao planejamento das organizações.

Em evolução teórico-acadêmica, os conceitos variaram do Planejamento Orçamentário, passando pelo Planejamento de Longo Prazo, Planejamento Estratégico, Administração Estratégica, até ao que hoje se denomina Gestão Estratégica. Essa evolução foi caracterizada pelo aperfeiçoamento do entendimento anterior. Assim, a Gestão Estratégica é definida como “[...] uma técnica, que tem como base estruturante a Administração Estratégica e o Planejamento Estratégico, adicionando, na sua implementação, a perspectiva administrativa da Mudança Organizacional.” (ESTRADA; ALMEIDA, 2007, p. 147).

Permeando essas perspectivas encontram-se o pensamento sistêmico, o controle integrado, a gestão da mudança, a aprendizagem organizacional, além da eficiência e eficácia organizacionais.

Contudo, a Gestão Estratégica, conforme definida anteriormente, nem sempre é assim conceituada por outros autores que se referem ao tema como Administração Estratégica ou Planejamento Estratégico, apesar de as abordagens serem semelhantes à primeira. Cita-se como exemplo: Administração Estratégica (CERTO; PETER, 2010), Planejamento Estratégico na Prática (FISCHMANN; ALMEIDA, 2011), Planejamento Estratégico (CHIAVENATO; SAPIRO, 2009) e Planejamento Estratégico (OLIVEIRA, 2015). Neste artigo, tais conceitos não serão discutidos. Assume-se principalmente o entendimento de gestão estratégica, conforme proposto por Estrada e Almeida (2007), mas não se atém a ele.

Raciocínio análogo será adotado com relação às diferentes técnicas propostas por cada autor, privilegiando aquelas aderentes ao conceito adotado, uma vez que, segundo Oliveira (2015), apesar de as mesmas possuírem aspectos comuns, dependem das organizações em que serão aplicadas.

Para Ackoff, (1974) o planejamento deve ser participativo, envolvendo os setores organizacionais interessados; coordenado, pois existe interdependência setorial; integrado entre os vários escalões; e permanente, pois os planos devem refletir mudanças ambientais.

Certo e Peter (2010) dividem o processo de administração estratégica em cinco etapas que se retroalimentam: análise do ambiente; estabelecimento de diretrizes organizacionais; formulação de estratégias; implementação de estratégias; e controle estratégico. Na primeira, identificam-se fatores internos e externos influentes na consecução dos objetivos organizacionais. Na segunda, define-se a Missão da organização — sua razão de existir —, e seus objetivos ou meta para a qual são direcionados os esforços. Na terceira, formulam-se as estratégias para a consecução desses objetivos. Na quarta, implementam-se essas estratégias e, na última, ocorre o monitoramento e a avaliação do processo visando a melhorias, eficiência e eficácia organizacionais.

Oliveira (2015) apresenta um processo composto por quatro fases: diagnóstico estratégico; missão da organização; instrumentos prescritivos e quantitativos; e controle e avaliação. No primeiro verifica-se a realidade interna e externa da organização. Na segunda, institui-se a razão de ser da empresa e seu posicionamento estratégico. Na terceira, onde se quer chegar e como. E, na última, verifica-se como a empresa está indo para a situação desejada. Esse mesmo autor estabelece como princípios: que o planejamento tem que contribuir para os objetivos, ou seja, “[...] visar aos objetivos máximos da empresa.” (OLIVEIRA, 2015, p. 6); e promover eficiência, eficácia e efetividade, para “[...] maximizar os resultados e minimizar as deficiências apresentadas pela empresa” (OLIVEIRA, 2015, p.7).

Chiavenato e Sapiro (2009), por sua vez, apresentam um modelo em que não definem etapas ou fases, mas elementos componentes do processo, quais sejam: declaração da missão; visão de negócios; diagnóstico estratégico externo; diagnóstico estratégico interno; determinantes de sucesso; definição de objetivos; formulação de estratégias; desempenho estratégico; e auditoria de desempenho e resultados. No primeiro, define-se a razão de ser da organização e seu papel na sociedade. No segundo, a imagem futura da organização quando da realização de seus propósitos. No terceiro, busca-se antecipar ameaças e oportunidades relativas à consecução de missão, visão e objetivos organizacionais. No quarto, avalia-se a situação da organização perante o ambiente externo relacionando forças e fraquezas. No quinto, identificam-se questões críticas — fatores críticos de sucesso — de forma a embasar estratégias. No sexto, definem-se objetivos. No sétimo, formulam-se estratégias para atingi-los. No oitavo definem-se planos, programas

e projetos que implementam as estratégias. E, no último, mede-se desempenho e (re)avalia-se a implementação das estratégias.

Verifica-se, portanto, a afirmação de Estrada e Almeida (2007) quanto a não haver forma correta de elaborar e implementar o planejamento estratégico, porém aspectos comuns e características particulares nas diversas proposituras.

3 GESTÃO ESTRATÉGICA DE DEFESA

O Ministério da Defesa possui dois macroprocessos de planejamento estratégico que se conectam: a Sistemática de Planejamento Estratégico Militar – SPEM (BRASIL, 2005b) e o Sistema de Planejamento Estratégico de Defesa – SISPED (BRASIL, 2015b).

3.1 Sistemática de Planejamento Estratégico Militar (SPEM)

A SPEM possui terminologia própria e distinta, e as descrições de seus processos são menos detalhadas do que o recomendado no referencial teórico que compreende Gestão Estratégica como um processo abrangente e integrado que alinha a estratégia e as operações por meio de técnicas e ferramentas específicas (KAPLAN; NORTON, 2008). Também não existe nela uma definição clara de quem seria a organização atendida pela sistemática, fato talvez motivado por ser elaborada pelo Ministério da Defesa, que depende de definições e decisões de níveis governamentais superiores, os quais não possuem procedimental para isso.

Entretanto, pelo seu conteúdo é possível inferir que a SPEM é o modelo da organização do Estado brasileiro. E nela identificam-se elementos de Gestão Estratégica como visão (de futuro), missão, diagnóstico estratégico, postura estratégica, macropolíticas, macroestratégias, políticas e estratégias setoriais, além de planos estratégicos e operacionais, que permitem avaliar a questão hipóteses de emprego versus capacidades.

A SPEM encerra processos que se iniciam no mais elevado nível decisório da Nação e se estendem até questões doutrinárias e de preparo e emprego das Forças Armadas. Abrange três níveis de planejamento: “o nacional, formado pelas mais altas autoridades do País; o setorial, constituído pelo Ministério da Defesa e demais órgãos com responsabilidades diretas com a defesa; e o subsetorial, composto pelas Forças Armadas” (BRASIL, 2005b, p. 3).

No nível nacional, pode-se identificar a formulação de visão, missão, diagnóstico estratégico, macropolíticas e macroestratégias.

A visão se define mediante o estabelecimento de condições de segurança pretendidas para que o País possa se desenvolver e progredir sem a interferência de ameaças de qualquer natureza. (BRASIL, 2005b). Isso representa uma condição

futura desejada pelo Estado brasileiro quanto a sua segurança e defesa. Ou seja, o que pretende ser, aonde quer chegar, como quer ser percebido e para onde deve ser orientado e delineado o planejamento estratégico. (CERTO; PETER, 2010; CHIAVENATO; SAPIRO, 2009; OLIVEIRA, 2015).

Segundo Chiavenato e Sapiro (2009, p. 49), missão “É o elemento que traduz as responsabilidades e pretensões da organização junto ao ambiente, definindo o negócio, delimitando o seu ambiente de atuação [...] [e] [...] representa a razão de ser da organização [...]”.

Nesse sentido e considerando-se as afirmações de que “O planejamento estratégico militar tem o propósito de definir e organizar funcionalmente as atividades relacionadas com o preparo e o emprego do poder militar para atender às demandas da Defesa do País.”, que tais atividades “permeiam os campos da política, economia e da segurança e defesa.” e pressupõem a formulação “[...] de outras políticas nacionais que digam respeito ao preparo e ao emprego das Forças Armadas. [...]” (BRASIL, 2005b, p. 3), pode-se inferir que a Missão da organização Estado brasileiro, tendo por instrumento a SPEM, é preparar a defesa da Nação mobilizando todos os recursos necessários em âmbito civil e militar.

O Diagnóstico Estratégico pode ser identificado pelos “[...] diagnósticos das conjunturas nacional e internacional, [...] [e a análise de] normas constitucionais, legislações pertinentes e linhas programáticas governamentais [...]” (BRASIL, 2005b, p. 4). Verifica-se, pois, correspondência com a etapa Análise do Ambiente, de Certo e Peter (2010), e com a fase Diagnóstico Estratégico de Oliveira (2015), em que se efetuam análises organizacionais e do ambiente em que elas atuam.

A formulação da postura estratégica, das macropolíticas e das macroestratégias pode ser identificada tanto na Política de Defesa Nacional – PDN (BRASIL, 2005b), quanto na Política Nacional de Defesa – PND (BRASIL, 2012b)⁵⁰, cuja finalidade é:

[...] fixar os objetivos de defesa da nação e orientar os planejamentos estratégicos, especialmente os militares, atinentes ao preparo e ao emprego da capacitação nacional, envolvendo os setores civil e militar em todos os níveis e esferas de poder. A PDN apresenta, além dos objetivos de defesa, avaliações dos cenários conjunturais relativos aos ambientes internacional, regional, ao entorno estratégico e ao Brasil e prescreve diretrizes para orientar as formulações estratégicas. (BRASIL, 2005b, p. 4). Voltada essencialmente

50 A PND (BRASIL, 2012b) é praticamente o mesmo documento que a PDN (BRASIL, 2005a). Por questões cronológicas, no documento Sistemática de Planejamento Estratégico Militar – SPEM (BRASIL, 2005b) consta como PDN.

para ameaças externas, estabelece objetivos e orientações para o preparo e o emprego dos setores militar e civil em todas as esferas do Poder Nacional, em prol da Defesa Nacional. (BRASIL, 2012b, p. 1).

Com tal finalidade, pode-se deduzir que a PDN e a PND encerram, mesmo que resumidamente, o que Oliveira (2015) define como postura estratégica, macropolíticas e macroestratégias.

A postura estratégica “corresponde à maneira ou postura mais adequada para a empresa alcançar seus propósitos dentro da missão, respeitando sua situação interna e externa atual, estabelecida no diagnóstico estratégico.” (OLIVEIRA, 2015, p. 54); “é [...] uma escolha consciente de uma das alternativas de caminho e ação para cumprir sua missão. [...] Objetiva orientar estratégias e políticas [...] de médio e longo prazos. [...]” (OLIVEIRA, 2015, p. 127).

A macropolítica é definida como “grandes orientações que toda a empresa deve respeitar e que irão facilitar e agilizar seu processo decisório e suas ações estratégicas.” (OLIVEIRA, 2015, p. 140).

A macroestratégia, por sua vez, define-se como “grandes ações e caminhos que a empresa vai adotar, visando atuar nos propósitos atuais e futuros identificados dentro da missão, tendo como *motor de arranque* sua postura estratégica.” (OLIVEIRA, 2015, p. 140, grifo do autor).

Dessa forma, e com tais características, a PDN e a PND estabelecem a ligação entre os níveis nacional e setorial, sendo que neste último são formuladas políticas e estratégias setoriais, bem como cenários específicos ao emprego das Forças Armadas.

A formulação de políticas e estratégias setoriais ocorre por intermédio da Política Militar de Defesa – PMD e a da Estratégia Militar de Defesa – EMiD, com a finalidade de “Construir uma capacidade de defesa, com preponderância de meios militares para a garantia da manutenção da condição de segurança definida para o País, frente às ameaças de ataques militares ou de conflitos armados.” (BRASIL, 2005b, p. 4). A PMD “define objetivos e explicita diretrizes a serem aplicadas às Forças Armadas [...], [às quais condiciona] [...] os planejamentos estratégicos militares concernentes ao preparo e ao emprego [...]” (BRASIL, 2005b, p. 7). E a EMiD “[...] estabelece ações visando à consecução dos objetivos estabelecidos na PMD, ao mesmo tempo em que contém as hipóteses em que as Forças poderão ser empregadas” (BRASIL, 2005b, p. 7).

Neste nível, portanto, com base nas orientações de nível superior — nacional — consolidadas na PDN e na PND, são concebidos objetivos e ações específicas do Ministério da Defesa que orientam as Forças Armadas em prol da defesa nacional. Isso vem ao encontro do que preconizam Certo e Peter (2010) quanto à formulação de estratégias para as quais estabelecem as seguintes modalidades:

[...] estratégias organizacionais, formuladas para a realização dos objetivos globais da empresa; estratégias de negócios elaboradas para auxiliar cada departamento ou unidade de negócio, a fim de contribuir de modo efetivo para a organização da qual é subsidiária; e estratégias desenvolvidas por especialistas em diversas áreas funcionais. [...]. Embora analisadas separadamente, as três estratégias devem estar sincronizadas e coordenadas para trazer resultados eficazes.” (CERTO; PETER, 2009, p. 75).

No caso da SPEM, por uma questão cronológica (o documento é de 2005), as estratégias organizacionais estão na PDN, as estratégias de negócios no Ministério da Defesa e as estratégias desenvolvidas por especialistas nas Forças Armadas, que no modelo aparecem consideradas como unidades de negócio.

Ainda no nível setorial, após a formulação da PMD e da EMiD, são elaborados cenários visando, especificamente, ao “[...] conhecimento antecipado da possível realidade político estratégica onde as forças militares poderão ser empregadas.” (BRASIL, 2005b, p.12). Esses cenários são básicos para os processos de planejamento do nível subsetorial. (BRASIL, 2005b).

No nível subsetorial — Forças Armadas — os produtos finais são os planos estratégicos e planos operacionais. Neste nível, a finalidade é construir a capacidade militar necessária para compor o esforço principal da Defesa Nacional. Com base na avaliação dos cenários anteriormente citados, as Forças, individualmente, definem os meios necessários para atender aos objetivos, ações e hipóteses constantes dos documentos superiores e relacionadas à defesa do País. (BRASIL, 2005b).

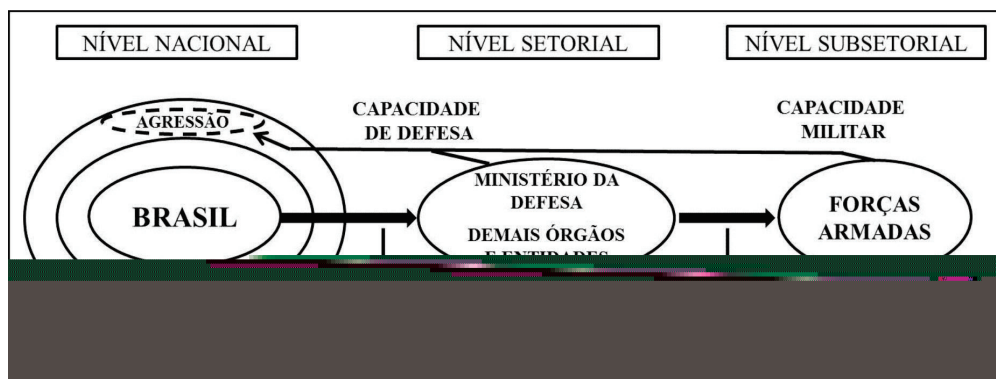
Os planos estratégicos de cada Força Armada destinam-se à obtenção e ao preparo desses meios, o que envolve configurações de forças, obtenção e manutenção de equipamentos e sistemas, adestramento, interoperabilidade, além de padrões de aprestamento e de emprego dos meios (BRASIL, 2005b). Adere, portanto, ao preconizado por Chiavenato e Sapiro (2009), quanto a um plano estratégico ser um plano para a ação que implementa estratégias por meio de programas e projetos. Esses planos, no contexto da SPEM, têm por finalidade prover os meios ao emprego das Forças Armadas, conforme demandado nos planos operacionais.

Os planos operacionais são formulados desde tempos de paz e correspondem a cada uma das hipóteses de emprego estabelecidas na EMiD, elaborados, portanto, para o emprego das Forças Armadas em situações de conflito antevistas como possíveis (BRASIL, 2005b). Consequentemente, focam em tarefas e nas atividades finalísticas, em concordância com a definição de Chiavenato e Sapiro (2009) para planos operacionais.

Verifica-se, portanto, que a SPEM é passível de analogia com a Gestão Estratégica, embora pouco utilize sua terminologia. E que objetiva construir

capacidades civis e militares em prol da defesa nacional, conforme se explicita nas finalidades da PDN, da PMD, da EMiD, dos planos estratégicos e dos planos operacionais. Contudo, o núcleo da SPEM está baseado nas ameaças que geram as hipóteses de emprego, das quais as Forças Armadas extraem as capacidades militares necessárias a se lhes contrapor. Estas irão contribuir, no nível nacional, para a composição das capacidades de defesa nacionais visando a possíveis agressões externas (figura 1).

Figura 1 – Visão geral da Sistemática de Planejamento Estratégico Militar (SPEM)



Fonte: Extraído e adaptado da Sistemática de Planejamento Estratégico Militar (SPEM), (BRASIL, 2005b, p. 6).

Caracteriza-se, assim, um processo de baixo para cima, (Figura 1). Inverte, pois, a hierarquia de objetivos, que em sua forma correta se estabelece do nível estratégico para o tático e deste para o operacional. Adicionalmente, o foco em planos individuais, de cada Força Armada para cada hipótese, também conflita com princípios da coordenação e integração de ações entre os diversos setores organizacionais, além da contribuição aos objetivos máximos da organização, prejudicando eficiência, eficácia e efetividade (ACKOFF, 1974; OLIVEIRA, 2015).

Quanto à contradição hipóteses de emprego versus capacidades, não se apresenta na SPEM, pois há direcionamento das ações para as capacidades, apesar de não estabelecer conceitos e processos específicos para nenhuma delas. Essa contradição surge na Estratégia Nacional de Defesa de 2008 (BRASIL, 2008) e foi mantida na Estratégia Nacional de Defesa de 2012 (BRASIL, 2012a).

3.2 Estratégia Nacional de Defesa 2008 / 2012

Ambas as versões da Estratégia Nacional de Defesa (END) – 2008 e 2012 – orientam, em sua diretriz nº 16 “Estruturar o potencial estratégico em torno de

capacidades” (BRASIL, 2008, p. 5-29; 2012a, p. 58), com a justificativa de que “Convém organizar as Forças Armadas em torno de capacidades, não em torno de inimigos específicos.”. Porém, o conceito de capacidades não foi definido, tampouco as ações a empreender. E as referências a capacidades são frequentes, mas não como objetivos da Estratégia.

Por outro lado, os mesmos documentos definem que “Com base nas hipóteses de emprego, serão elaborados e mantidos atualizados os planos estratégicos e operacionais pertinentes, visando possibilitar o contínuo aprestamento da Nação como um todo, e em particular das Forças Armadas, para emprego na defesa do País.” (BRASIL, 2008, p. 18-29; 2012a, p. 58).

A hipótese de emprego é definida como “[...] antevisão de possível emprego das Forças Armadas em determinada situação/situações ou área/áreas de interesse estratégico para a defesa nacional. É formulada considerando-se as ameaças ao País. [...]”. (BRASIL, 2008, p. 18-29; 2012a, p. 58). Como exemplos de hipóteses de emprego, a END 2012 apresenta:

- o monitoramento e controle do espaço aéreo, das fronteiras terrestres, do território e das águas jurisdicionais brasileiras em circunstâncias de paz;
- a ameaça de penetração nas fronteiras terrestres ou abordagem nas águas jurisdicionais brasileiras;
- a ameaça de forças militares muito superiores na região amazônica;
- as providências internas ligadas à defesa nacional decorrentes de guerra em outra região do mundo, que ultrapassem os limites de uma guerra regional controlada, com emprego efetivo ou potencial de armamento nuclear, biológico, químico e radiológico;
- a participação do Brasil em operações internacionais em apoio à política exterior do País;
- a participação em operações internas de Garantia da Lei e da Ordem, nos termos da Constituição Federal, e os atendimentos às requisições da Justiça Eleitoral; e
- a ameaça de guerra no Atlântico Sul. (BRASIL, 2012a, p. 122).

Verifica-se, assim, que os textos são contraditórios, pois orientam no sentido de estruturar o potencial estratégico em torno de capacidades e, também, situam as hipóteses de emprego no centro da implementação da Estratégia. Adicionalmente, divergem da Sistemática de Planejamento Estratégico Militar (SPEM), que, como foi demonstrado, direciona suas ações para as capacidades.

A END, por sua vez, não faz parte da SPEM e passou a integrar um método de planejamento de defesa a partir da criação do Sistema de Planejamento Estratégico de Defesa, quando de sua criação, em 2011 (BRASIL, 2015b).

3.3 Sistema de Planejamento Estratégico de Defesa (SISPED)

Em 2011, foi desenvolvido o SISPED (BRASIL, 2015b), que assimilou a Política Nacional de Defesa (PND) e a Estratégia Nacional de Defesa (END), bem como estabeleceu interfaces com os processos de planejamento orçamentários do Governo Federal – Plano Plurianual (PPA) (BRASIL, 2016) e Lei Orçamentária Anual (BRASIL, 2016). Possui caráter gerencial e integrador de planejamento, orçamento e gestão, aderente aos conceitos da Gestão Estratégica. Sua estrutura é semelhante ao processo de administração estratégica preconizado por Certo e Peter (2010, p. 9).

O SISPED (BRASIL, 2015b, p. 5) tem por finalidade “Orientar o processo de planejamento estratégico no Ministério da Defesa”, com o objetivo de “Propiciar a criação de condições futuras para a obtenção e o constante aperfeiçoamento das capacidades de defesa do Estado brasileiro.”

Define como Visão de Futuro do Ministério da Defesa:

Ser reconhecido pela sociedade brasileira e pela comunidade internacional como órgão de Estado efetivamente integrador da segurança e da defesa nacionais, dispondo de Forças Armadas modernas e compatíveis com a estatura político-estratégica do Brasil. (BRASIL, 2015b, p. 6).

Para atingir essa Visão, estabelece como Missão:

Coordenar o esforço integrado de defesa, visando contribuir para a garantia da soberania, dos poderes constitucionais, da lei e da ordem, do patrimônio nacional, a salvaguarda dos interesses nacionais e o incremento da inserção do Brasil no cenário internacional. (BRASIL, 2015b, p. 6).

Os Valores norteadores da Instituição constituem-se de Ética, Civismo, Patriotismo, Hierarquia, Disciplina e Liderança.

O SISPED foi concebido como um processo de gestão estratégica que se desenvolve em quatro fases: Análise, Formulação da Política e Estratégia Nacionais, Formulação da Política e Estratégia Setoriais e Formulação de Planos. Posteriormente a essas fases fica estabelecido um processo de Controle (BRASIL, 2015b).

A Análise subsidia todos os documentos estratégicos produzidos pelo SISPED. Subdivide-se em três etapas: Diagnóstico do Ambiente Interno, Diagnóstico do Ambiente Externo e Análise Prospectiva. Na primeira, identificam-se pontos fortes e fracos da organização Ministério da Defesa considerando, qualitativa e quantitativamente, aspectos estruturais e funcionais, bem como recursos humanos, materiais e financeiros. Na segunda, são identificadas ameaças e oportunidades

do ambiente externo. Tanto o ambiente interno quanto o externo são analisados pelo prisma dos campos econômico, político, social, militar e tecnológico. Na última etapa, e embasada nas anteriores, elabora-se a análise prospectiva (cenário), sendo dela extraídas as implicações para a segurança e defesa nacionais que embasarão a formulação da PND e da END.

Na Formulação da Política e Estratégia Nacionais “[...] são identificadas e analisadas as capacidades de que o Estado brasileiro deve dispor, com o intuito de atingir os níveis desejados de segurança” (BRASIL, 2015b, p. 15). Desse processo derivam-se os Objetivos Nacionais de Defesa (OND), a serem definidos na elaboração da PND, bem como as Ações Estratégicas de Defesa (AED), a serem desenvolvidas para a consecução desses objetivos. As ações, por sua vez, se consolidam na formulação da END que orientam a Política Setorial de Defesa (PSD) e a Estratégia Setorial de Defesa (ESD).

Na fase Formulação da Política e Estratégia Setoriais “[...] são identificadas e analisadas as capacidades de que o Ministério da Defesa deve dispor para cumprir sua Missão e alcançar sua Visão de Futuro” (BRASIL, 2015b, p. 16). Dessas capacidades se derivam os Objetivos Setoriais de Defesa (OSD), definidos na elaboração da PSD e alinhados às ações estratégicas previstas na END. Para a consecução desses objetivos, são definidas as Ações Setoriais de Defesa (ASD) quando da formulação da ESD. A implementação dessas ações setoriais se dá por intermédio de planos setoriais e subsetoriais.

A Formulação de Planos é a fase na qual “[...] são definidos os processos, cronogramas, metas, prioridades, orçamento e atribuições, a fim de implementar as ações previstas na Estratégia Setorial de Defesa” (BRASIL, 2015b, p. 17). Compõe-se de duas etapas sequenciadas: elaboração do Plano Setorial e Elaboração de Planos Subsetoriais. Na primeira, “[...] é elaborado o plano de cunho gerencial destinado a orientar a gestão estratégico-administrativa do Ministério da Defesa” (BRASIL, 2015b, p. 17), denominado por Plano Estratégico de Defesa (PED). Na segunda, elaboram-se os planos subsetoriais, também de caráter gerencial e de atribuição de cada Força Armada e da Administração Central do Ministério da Defesa, com o objetivo de desdobrar e implementar, nas próprias organizações, as ações previstas no PED.

Os Ciclos de Planejamento do SISPED são quadrienais e atualizados no primeiro ano de cada mandato presidencial. Foram estabelecidos de forma a se compatibilizar aos processos orçamentários do Governo Federal, e, portanto, balizados pelos Planos Plurianuais (PPA). Obedecem, ainda, à Lei Complementar nº 97 (BRASIL, 1999), que estabelece o período de envio das atualizações da PDN, desde 2012 PND, e da END ao Congresso, também quadrienais e defasados em dois anos dos primeiros. Adicionalmente, são previstos ajustes anuais em função da Lei Orçamentária Anual (LOA). Os documentos do SISPED têm por horizonte temporal 20 (vinte) anos.

O Controle dos processos do SISPED visa, mediante um ciclo de alimentação/realimentação, permitir a efetiva implementação das ações planejadas avaliando resultados e promover ajustes que se fizerem necessários. Prevê o gerenciamento dos riscos organizacionais por meio do estabelecimento de prazos, metas e indicadores.

O SISPED, portanto, não adota o conceito de hipóteses de emprego e direciona todos os processos no sentido de construir capacidades nacionais e setoriais. Na fase Formulação da Política e Estratégia Nacionais, com base nas implicações para a segurança e defesa nacionais, “[...] são identificadas e analisadas as capacidades de que o Estado brasileiro deve dispor, com o intuito de atingir os níveis desejados de segurança” (BRASIL, 2015b, p. 15). Na fase Formulação da Política e Estratégia Setoriais “[...] são identificadas e analisadas as capacidades de que o Ministério da Defesa deve dispor para cumprir sua Missão e alcançar sua Visão de Futuro.” (BRASIL, 2015b, p. 16).

Entretanto, não explicita processos específicos nem conceitos para capacidades, conceitos estes inerentes ao Planejamento Baseado em Capacidades, utilizado pelo Departamento de Defesa dos EUA, OTAN e Austrália.

4 PLANEJAMENTO BASEADO EM CAPACIDADES

Em 2001, o Departamento de Defesa dos EUA (DoD) adotou o Planejamento Baseado em Capacidades (PBC) com o objetivo de:

[...] mudar a base do planejamento de defesa de um modelo “baseado em ameaças” [...] para um modelo “baseado em capacidades” [...]. Este modelo baseado em capacidades foca mais em como um adversário pode lutar, e não especificamente em quem o adversário poderia ser ou onde uma guerra poderia ocorrer. Ele reconhece que não basta planejar grandes guerras convencionais em teatros distantes. Em vez disso, os Estados Unidos devem identificar as capacidades necessárias para dissuadir e derrotar adversários que se utilizarão de surpresa, dissimulação e guerra assimétrica para alcançar seus objetivos. (ESTADOS UNIDOS, 2001, p. IV, tradução nossa).⁵¹

51 [...] shift the basis of defense planning from a ‘threat-based’ model that has dominated thinking in the past to a ‘capabilities-based’ model for the future. This capabilities-based model focuses more on how an adversary might fight rather than specifically whom the adversary might be or where a war might occur. It recognizes that it is not enough to plan for large conventional wars in distant theaters. Instead, the United States must identify the capabilities required to deter and defeat adversaries who will rely on surprise, deception, and asymmetric warfare to achieve their objectives.

O conceito de capacidade, por sua vez, é entendido como “[...] a habilidade em se obter um efeito desejado, sob padrões e condições específicos, mediante combinações de meios e procedimentos para desempenhar um conjunto de tarefas [...]”⁵². (ESTADOS UNIDOS, 2009a, p. 6, tradução nossa).

Essa mudança decorreu do entendimento de que o ambiente futuro é incerto e não seria possível prever quem seria o próximo oponente, nem onde o conflito ocorreria ou como seria. Por consequência, foi dada ênfase na construção de capacidades que atendessem a uma ampla gama de ameaças à segurança nacional em vez de preparar a defesa contra adversários específicos (ESTADOS UNIDOS, 2004).

É sabido que é impossível um país ser capaz de prevalecer sobre qualquer ameaça em uma situação de segurança absoluta, mas na busca por se obter um nível de segurança possível e desejado, as hipóteses de emprego têm passado para segundo plano, frente o enfoque das capacidades.

A finalidade do processo baseado em capacidades consolidou-se no sentido de determinar e satisfazer necessidades conjuntas⁵³, definidas no mais alto nível decisório do Departamento de Defesa, considerando as demandas dos usuários das citadas capacidades, os comandos combatentes. Identifica o que as forças conjuntas devem ser capazes de realizar antes de quais sistemas bélicos devem possuir. Este processo caracteriza e quantifica tanto as necessidades de combate quanto as relacionadas à própria construção das capacidades, assegurando que questões de doutrina, organização, treinamento, material, liderança, pessoal e instalações sejam consideradas, simultaneamente, aquelas relativas a sistemas bélicos e custos (WALKER, 2005; ESTADOS UNIDOS, 2004).

O processo em questão, ainda, baseia-se em recursos previamente definidos que orientam planejamento, alocação de meios e execução orçamentária. Uma análise colaborativa define as necessidades conjuntas que dirigem um programa de defesa, ao qual as forças armadas apresentam soluções competitivas para satisfazer às necessidades. Altas lideranças são engajadas desde o início, quando há grandes decisões a tomar, e para prover orientações aos níveis subordinados. As capacidades definidas são objeto de avaliação de efetividade. (ESTADOS UNIDOS, 2004).

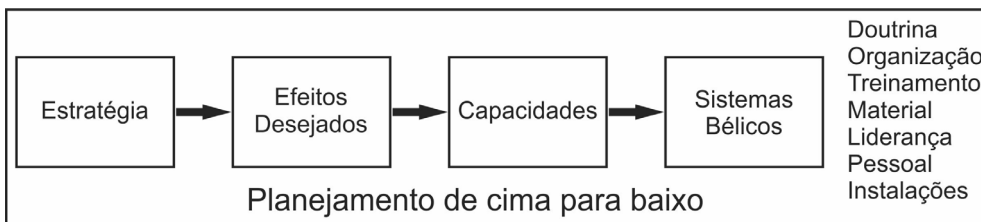
Resumidamente, o PBC parte de uma estratégia setorial, elaborada no mais alto nível do DoD, que estabelece objetivos estratégicos; destes derivam-se efeitos desejados, que demandam capacidades que determinam os sistemas de armas a serem adquiridos (Figura 2). Isso alterou o processo até então adotado — baseado em ameaças —, pelo qual se agrupava os mesmos sistemas em capacidades e, após,

52 The ability to achieve a desired effect under specified standards and conditions through combinations of means and ways to perform a set of tasks.

53 O termo conjunto (s, a, as), nos EUA, quando utilizado em assuntos de defesa se refere a atividades, operações, organizações etc., nas quais elementos de dois ou mais departamentos militares participam (ESTADOS UNIDOS, 2010).

se avaliava quais seriam os efeitos possíveis no campo de batalha, para então aplicá-los nos planejamentos das operações (ESTADOS UNIDOS, 2004).

Figura 2 – Visão geral do Planejamento Baseado em Capacidades (PBC)



Fonte: Extraído e adaptado de Estados Unidos (2004, p. 1-1).

Pelo PBC, as capacidades são agrupadas funcionalmente em Áreas de Capacidades Conjuntas e subdividas em variados níveis conforme as respectivas características. Os EUA possuem nove dessas áreas: Apoio à Força, Consciência Situacional do Espaço de Batalha, Aplicação da Força, Logística, Comando e Controle, Conexão em Rede, Proteção, Construção de Parcerias, Gestão Corporativa e Apoio (ESTADOS UNIDOS, 2009, tradução nossa).

A Consciência Situacional do Espaço de Batalha, por exemplo, é definida como “A habilidade de compreender disposições e intenções, bem como as características e condições do ambiente operacional relativas aos processos decisórios nacional e militar.” (ESTADOS UNIDOS, 2009b, p. 7, tradução nossa)⁵⁴. Como as demais áreas, esta se subdivide em dezenas de subcapacidades que se integram para construí-las, como no caso da “Inteligência, Vigilância e Reconhecimento [...] [definida como a] habilidade de conduzir atividades que atendam às necessidades de inteligência dos decisores nacionais e militares.”. (ESTADOS UNIDOS, 2009b, p. 7, tradução nossa)⁵⁵.

Em semelhante estrutura, todas as atividades relacionadas à doutrina, organização, treinamento, material, liderança, pessoal, instalações e sistemas bélicos são estruturadas e integradas para construir e entregar capacidades aos comandos combatentes que as aplicarão no campo de batalha.

Portanto, as diferenças entre o modelo baseado em capacidades e o anterior, baseado em ameaças, segundo o *Joint Defense Capabilities Study* (ESTADOS UNIDOS, 2004), podem ser assim resumidas:

- a) Tentativas de satisfazer necessidades e maximizar resultados ocorrem predominantemente no nível conjunto em detrimento dos componentes (forças armadas e agências);

54 The ability to understand dispositions and intentions as well as the characteristics and conditions of the operational environment that bear on national and military decision-making.

55 The ability to conduct activities to meet the intelligence needs of national and military decision-makers.

- b) Objetivos estratégicos e necessidades conjuntas são expressos em termos de o que deve ser realizado ao invés de quais sistemas bélicos devem ser adquiridos;
- c) Estabelecimento de soluções inovadoras para necessidades conjuntas, incluindo análise de regras de negócio transversal às forças armadas e agências para determinar as melhores opções;
- d) Uma ampla gama de ameaças pode ser enfrentada ao invés de ameaças singulares ou prioritárias, atendendo às necessidades dos atuais e futuros combatentes.

5 HIPÓTESES DE EMPREGO VERSUS AMEAÇAS

Pode-se depreender que a Gestão Estratégica é uma ferramenta que visa transformar situações organizacionais correntes em situações futuras mais favoráveis à consecução dos objetivos propostos “de modo eficiente, eficaz e efetivo com a melhor concentração de esforços e recursos pela empresa.” (OLIVEIRA, 2015. p. 4). Essa mudança de situação e seu sucesso dependem das características das organizações — negócio e recursos — bem como dos ambientes externos em que atuam ou pretendem atuar. (CHIAVENATO; SAPIRO, 2009; CERTO; PETER, 2010).

As características organizacionais do Ministério da Defesa e dos homônimos dos países que utilizam o PBC, apesar de distintas em termos de estruturas, normas e recursos, pode-se assumir possuírem em comum o negócio, que é segurança e defesa; a missão que é prover as anteriores; e a visão que é garantir a sobrevivência e integridade dos respectivos Estados. (BRASIL, 2005b; 2015b; ESTADOS UNIDOS, 2015; REINO UNIDO, 2015).

Consequentemente, as estratégias de defesa não podem apenas optar por neutralizar as ameaças que os recursos disponíveis permitam, mas sim, gerar as capacidades necessárias para prevalecer sobre qualquer ameaça, estabelecendo, inclusive, alianças com outras nações.

Os ambientes externos, por sua vez, são instáveis e imprevisíveis, produzindo incertezas quanto ao futuro e impossibilidade de prever oponentes, locais e modalidades de conflitos. (ESTADOS UNIDOS, 2004).

Outro aspecto a considerar são as restrições orçamentárias. O PBC baseia-se em recursos previamente definidos que orientam planejamento, alocação de recursos e execução orçamentária (ESTADOS UNIDOS, 2004). Igualmente ocorre no Brasil, quando o Ministério do Planejamento, por intermédio dos Planos Plurianuais (PPA) e Leis Orçamentárias Anuais (LOA), estabelece os limites para todos os Ministérios (BRASIL, 2016).

Nesse contexto se insere a contradição hipóteses de emprego versus capacidades, originado na END 2008 e mantido pela END 2012. Ele decorre de orientações opostas no sentido de “Estruturar o potencial estratégico em torno

de capacidades” (BRASIL, 2008, p. 5-29; BRASIL, 2012a, p. 58) e depois coloca as hipóteses de emprego no centro da implementação da Estratégia ao determinar que “Com base nas hipóteses de emprego, serão elaborados [...] planos [...], visando ao [...] aprestamento da Nação [...] e das Forças Armadas, para emprego na defesa do País.” (BRASIL, 2008, p.119; BRASIL, 2012a, p. 58). E a abordagem por hipóteses de emprego também se contrapõe ao preconizado pela SPEM e pelo SISPED, uma vez que estes estabelecem uma abordagem por capacidades, apesar de não definirem conceitos e processos específicos para tal (BRASIL, 2005b, 2015b).

As hipóteses de emprego não possuem correspondência no PBC e no SISPED e, da forma como constam da SPEM e das END, caracterizam um processo de planejamento de baixo para cima (Figura 1). Contrariam, assim, princípios da Gestão Estratégica relacionados à hierarquia de objetivos, coordenação e integração de ações entre setores organizacionais, contribuição aos objetivos organizacionais máximos e busca da eficiência, eficácia e efetividade (ACKOFF, 1974; OLIVEIRA, 2015).

Capacidade é definida pelo PBC como “[...] a habilidade em se obter um efeito desejado, sob padrões e condições específicas, mediante combinações de meios e procedimentos para desempenhar um conjunto de tarefas [...]”. (ESTADOS UNIDOS, 2009a, p. 6, tradução nossa). Nos métodos brasileiros, apesar de citadas, não há qualquer definição para capacidade.

Em termos metodológicos, verifica-se que no PBC as capacidades conjuntas determinam (Figura 2) as configurações de forças e os equipamentos (*fielded systems*) necessários para colocá-las em prática nas ações militares. É um processo de cima para baixo e limitado ao setor de defesa (ESTADOS UNIDOS, 2004). Na SPEM (figura 1) as capacidades militares são definidas nas Forças — nível subsetorial — e compõem as capacidades de defesa no nível nacional, caracterizando um processo de baixo para cima (BRASIL, 2005b). O SISPED não adota o conceito de hipóteses de emprego e direciona todos os processos no sentido de construir capacidades nacionais e setoriais, diferindo do PBC em abrangência de níveis governamentais.

Assim, vislumbra-se a possibilidade de substituição das hipóteses de emprego por capacidades mediante a fusão de SISPED e SPEM. O primeiro possui estrutura já direcionada à construção de capacidades e tem maior aderência à Gestão Estratégica pelo seu caráter gerencial e integrador de planejamento, orçamento e gestão (BRASIL, 2015b). A última possui instrumentos específicos para o preparo e emprego das Forças Armadas. E ambos os macroprocessos possuem sobreposições em partes das políticas, estratégias e planos. (BRASIL, 2005b; BRASIL, 2015b).

Um primeiro passo para essa fusão seria separar os objetivos nacionais de defesa, constantes da PND (BRASIL, 2012b) em dois grupos: um para aqueles de caráter permanente e que exprimem onde a organização quer chegar; outro para os que traduzem capacidades. No primeiro caso encontram-se os objetivos relativos

à garantia da soberania e integridade do Estado, estabilidade regional, paz e da segurança internacionais. No segundo, os relacionados à projeção internacional do Brasil, capacitação das Forças Armadas, conscientização da sociedade quanto à importância da defesa do País, desenvolvimento da indústria de defesa e mobilização nacional.

Os primeiros refletem Interesses Nacionais e convergem para o que Oliveira (2015, p. 123) conceitua como “postura estratégica [...] [cujo objetivo] é orientar o estabelecimento de todas as estratégias e as políticas, principalmente as de médio e longo prazos, necessárias para a empresa”. Esses interesses podem ser inseridos separadamente na PND uma vez que “é o documento condicionante de mais alto nível do planejamento de ações destinadas à defesa nacional” (BRASIL, 2012b, p. 11). Os segundos caracterizam objetivos estratégicos organizacionais (CERTO; PETER, 2010; OLIVEIRA, 2015) e atendem ao preconizado pelo SISPED, pois refletem “as capacidades de que o Estado brasileiro deve dispor, com o intuito de atingir os níveis desejados de segurança” (BRASIL, 2015b, p. 15) e, portanto, contribuem para os interesses.

No nível setorial, o SISPED também já prevê que os objetivos da Política Setorial de Defesa (PSD) reflitam capacidades (BRASIL, 2015b). A SPEM, por intermédio da Política Militar de Defesa (PMD) e a da Estratégia Militar de Defesa (EMiD) apenas orienta a construção de capacidades militares, cuja formulação é atribuída individualmente às Forças Armadas, caracterizando um processo de baixo para cima (Figura 1), que se contrapõe à hierarquia de objetivos e princípios adotados pela Gestão Estratégica. (ACKOFF, 1974; OLIVEIRA, 2015).

Para que essas divergências sejam eliminadas faz-se necessário que as capacidades militares, na condição de objetivos setoriais de defesa, tenham caráter conjunto e sejam definidas no nível setorial. Os processos de planejamento devem ser participativos, coordenados, integrados e permanentes. Os objetivos (capacidades militares) devem ser estabelecidos de cima para baixo e os meios para alcançá-los, de baixo para cima (ACKOFF, 1974). Ou seja, estabelecidos pelo Ministério da Defesa com a participação das Forças Armadas, que se encarregarão de definir suas contribuições para a construção das capacidades.

Dessa forma, as capacidades conjuntas, em seus aspectos essencialmente militares — conceitos e doutrina de emprego — seriam definidas por intermédio da PMD e da EMiD. Os objetivos e ações relativas às providências quanto a recursos humanos, financeiros e materiais, seriam inseridas na PSD e ESD e implementadas por intermédio do Plano Estratégico de Defesa (PED). E os planos operacionais seriam elaborados, exclusivamente, para atenderem às hipóteses de emprego presumidas, com a aplicação das capacidades conjuntas disponíveis.

Com semelhante adaptação, não se identifica nenhuma desvantagem na substituição das hipóteses de emprego pelas capacidades, como conceito-chave, sendo as vantagens as seguintes:

- a) Melhor aproveitamento dos recursos disponíveis devido ao aumento da eficiência, eficácia e efetividade decorrente do aperfeiçoamento dos processos de gestão estratégica da defesa nacional;
- b) Incremento da interoperabilidade entre as Forças Armadas pela definição de capacidades conjuntas no âmbito do Ministério da Defesa e a construção delas de forma cooperativa e integrada entre as partes;
- c) Incremento da capacidade operativa das Forças Armadas pelo melhor aproveitamento de recursos, do aperfeiçoamento de processos de gestão estratégica e da maior interoperabilidade entre elas; e
- d) Aumento da capacidade de defesa nacional em função das vantagens anteriormente citadas.

Entretanto, vale ressaltar que a abordagem deste estudo se limitou a considerar a possibilidade de substituir um conceito por outro na estrutura do modelo vigente identificado no Brasil.

A partir desta análise, é possível inferir que há necessidade de prosseguimento da pesquisa no sentido de se estruturar processos relativos à identificação, modelagem, medição e priorização de capacidades, dentre outros que poderão surgir.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo iniciou-se pela apresentação do referencial teórico da Gestão Estratégica, sua terminologia e autores considerados na análise da contradição hipóteses de emprego versus capacidades na Gestão Estratégica de Defesa. Na sequência, foi apresentada uma leitura, do ponto de vista da teoria da gestão estratégica, de processos e documentos do modelo brasileiro de gestão estratégica de defesa, bem como ao Planejamento Baseado em Capacidades (PBC), adotado pelos EUA, demais países da OTAN e Austrália.

Quanto à gestão estratégica de defesa, foram considerados os dois macroprocessos existentes: a Sistemática de Planejamento Estratégico de Defesa (SPEM) e o Sistema de Planejamento Estratégico de Defesa (SISPED), além das Estratégias Nacionais de Defesa (END) emitidas em 2008 e 2012.

Na SPEM verificou-se aderência parcial aos conceitos de gestão estratégica, pois, apesar de terminologia distinta, foi possível identificar fases do processo relativas à missão, visão, diagnóstico estratégico, políticas e estratégias. Contudo, nela predomina um processo de baixo para cima que fere alguns princípios da gestão estratégica, pois as Forças Armadas, no nível subsetorial, com base nas hipóteses de emprego, estabelecem, individualmente, as capacidades militares necessárias à composição das capacidades de defesa nacional.

O SISPED apresenta aderência à Gestão Estratégica e adota a construção

de capacidades como foco de seus processos, sem utilizar as hipóteses emprego. Entretanto, prescinde de conceituações e detalhamento de processos.

As END 2008 e 2012, por sua vez, foram identificadas como a origem da questão discutida neste estudo, pois é nelas que se orienta a estruturação do potencial estratégico em torno de capacidades, enquanto coloca as hipóteses de emprego no centro dos processos de implementação das Estratégias.

O PBC não foi objeto de comparações com a gestão estratégica, uma vez que o foco deste trabalho foi verificar a possibilidade de substituir as hipóteses de emprego por capacidades conforme estas são conceituadas em seus respectivos modelos.

Finalmente, parece ser possível substituir, com vantagens, as hipóteses de emprego por capacidades, como conceito-chave, mediante a fusão de SISPED e SPEM. Para tanto, os objetivos nacionais de defesa, constantes da Política Nacional de Defesa poderiam ser desmembrados em dois grupos: um para aqueles de caráter permanente, relacionados à garantia da soberania e integridade do Estado; outro para os que traduzem capacidades.

Os primeiros seriam conceituados como Interesses Nacionais para os quais concorreriam os segundos, que seriam formulados como capacidades a serem obtidas pelo Estado brasileiro. No nível setorial, os objetivos setoriais de defesa refletiriam capacidades a serem adquiridas pelo Ministério da Defesa e Forças Armadas em prol da defesa nacional. Essas capacidades seriam conjuntas e definidas em processo de cima para baixo e de baixo para cima.

Considerando, ainda, que o processo de gestão estratégia, aplicado ao Estado, integra o propósito de agir contra as ameaças (nível político) com o propósito de preparar os meios necessários para tal (nível da estratégia), as capacidades despontam como o conceito-chave e não como o fim último da preparação no processo da estratégia militar.

Sendo assim, as vantagens identificadas relacionam-se ao melhor aproveitamento dos recursos disponíveis, ao incremento da interoperabilidade entre as Forças Armadas, ao incremento da capacidade operativa das Forças Armadas e, por consequência, da capacidade de defesa nacional.

REFERÊNCIAS

ACKOFF, Russel L. *Redesigning the future: a systems approach to societal problems*. Nova York: John Wiley, 1974.

AUSTRÁLIA. The Technical Cooperation Program. *Guide to Capability-Based Planning*. [2003]. Disponível em: <https://www.google.com.br/webhp?sourceid=chrome-instant&ion=1&espv=2&ie=UTF-8#q=The+Technical+Cooperation+Program.+Joint+Systems+and+Analysis+Group.+Technical+Panel+3.+Guide+to+Capability-Based+Planning.&safe=active&*>>. Acesso em: 3 mar. 2017.

BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. Constituição (2008). Decreto nº 6703, de 18 de outubro de 2008. *Aprova A Estratégia Nacional de Defesa, e Dá Outras Providências*. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 19 out. 2008. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/decreto/d6703.htm>. Acesso em: 5 abr. 2017.

_____. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 30 mar. 2017.

_____. Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999. Dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 10 jun. 1999. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp97.htm>. Acesso em: 30 mar. 2017.

_____. Medida Provisória nº 782, de 31 de maio de 2017. Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 31 maio 2017, retificada em 2 jun. 2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Mpv/mpv782.htm#art81>. Acesso em: 6 jun. 2017.

_____. Ministério da Defesa. *Estratégia Nacional de Defesa*. Brasília, DF, 2012a. Disponível em: <http://www.defesa.gov.br/arquivos/estado_e_defesa/END-PND_Optimized.pdf>. Acesso em: 5 abr. 2017.

_____. Ministério da Defesa. *MD35-G-01: Glossário das Forças Armadas*. 5. ed. Brasília, DF, 2015a. Aprovado pela Portaria Normativa nº 9/GAP/MD, de 13 de jan. 2016. Publicado no DOU nº 14, de 21 jan. 2016.

_____. Ministério da Defesa. *Política Nacional de Defesa*. Brasília, DF, 2012b. Disponível em: <http://www.defesa.gov.br/arquivos/estado_e_defesa/END-PND_Optimized.pdf>. Acesso em: 5 abr. 2017.

_____. Ministério da Defesa. *Sistema de Planejamento Estratégico de Defesa*. Brasília. 2015b. Aprovado pela Portaria Normativa nº 3.962/MD, de 20 de dezembro de 2011 e revisado pela Portaria Normativa nº 24/MD, de 8 de janeiro de 2015. Publicado no DOU nº 6, de 09/01/2015, Seção 1, Página 104.

_____. Ministério da Defesa. *Sistemática de Planejamento Estratégico Militar*. 2005b. Aprovado pela Portaria nº 998/MD, de 24 de agosto de 2005. Publicado no DOU nº 167, de 30/08/2005, Seção 2, Página 4.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Manual Técnico de Orçamento*. Versão 1. Brasília, DF, 2016. Disponível em: <https://www.google.com.br/webhp?sourceid=chrome-instant&ion=1&espv=2&ie=UTF-8#q=manual+t%C3%A9cnico+de+or%C3%A7amento+2016&*>>. Acesso em: 12 mar. 2017.

_____. Tribunal de Contas da União. *Manual de auditoria operacional*. 3. ed. Brasília: TCU, Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo, 2010.

CERTO, Samuel C.; PETER, J. Paul. *Administração estratégica: planejamento e implantação da estratégia*. 3. ed. São Paulo: Pearson Education do Brasil, 2010.

CHIAVENATO, Idalberto; SAPIRO, Arão. *Planejamento estratégico*. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

ESTADOS UNIDOS. Departamento de Defesa. *Capabilities-Based Assessment (CBA) User's Guide*. Version 3. EUA, 2009. Disponível em: <http://www.dtic.mil/futurejointwarfare/strategic/cba_guidev3.pdf>. Acesso em: 27 mar. 2017.

_____. *Dictionary of Military and Associated Terms*. 2001. Amended 2010. Disponível em: <http://www.dtic.mil/doctrine/new_pubs/jp1_02.pdf>. Acesso em: 30 mar. 2017.

_____. *Joint Capability Areas*. Washington, DC, 2009. Disponível em: <<https://acc.dau.mil/CommunityBrowser.aspx?id=410029>>. Acesso em: 7 mar. 2017.

_____. *Joint Defense Capabilities Studies*. Washington, DC, 2004. Disponível em: <<https://assets.documentcloud.org/documents/2695409/Joint-Defense-Capabilities-Study-Aldridge-Study.pdf>>. Acesso em: 5 mar. 2017.

_____. *Quadrennial Defense Review Report*. Washington, DC, 2001. Disponível em: <<http://archive.defense.gov/pubs/qdr2001.pdf>>. Acesso em: 2 mar. 2017.

_____. *Quadrennial Defense Review 2014*. Washington, DC, 2014. Disponível em: <http://archive.defense.gov/pubs/2014_Quadrennial_Defense_Review.pdf>. Acesso em: 15 mar. 2017.

_____. *National Security Strategy*. Washington, DC, 2015. Disponível em: <<http://nssarchive.us/wp-content/uploads/2015/02/2015.pdf>>. Acesso em: 6 mar. 2017.

ESTRADA, Rolando Juan Soliz; ALMEIDA, Martinho Isnard Ribeiro de. A eficiência e a eficácia da gestão estratégica: do planejamento estratégico à mudança organizacional. *Revista de Ciências da Administração*, v. 9, n. 19, p. 147, 2007.

FISCHMANN, Adalberto A.; ALMEIDA, Martinho I. R. de. *Planejamento estratégico na prática*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

KAPLAN, Robert S.; NORTON, David P. *A execução premium: a obtenção de vantagem competitiva através do vínculo da estratégia com as operações do negócio*. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

OLIVEIRA, Djalma de Pinho Rebouças de. *Planejamento estratégico*. 33. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

REINO UNIDO. Ministério da Defesa. *National Security Strategy and Strategic Defence and Security Review 2015*. 2015. Disponível em: <<https://www.gov.uk/government/publications/national-security-strategy-and-strategic-defence-and-security-review-2015>>. Acesso em: 2 mar. 2017.

ROMANA, Heitor Barras. Da cultura estratégica: uma abordagem sistêmica e interdisciplinar. *Revista da Escola de Guerra Naval*, Rio de Janeiro, v. 22, n. 1, p. 13-32, jan. /abr. 2016. doi: 10.21544/1809-3191/regn.v22n1p13-32.

WALKER, Stephen K. *Capabilities-based planning: how it is intended to work and challenges to its successful implementation*. 2005. 37 p. Strategy Research Project (Master of Strategic Studies)-United States Army War College, Carlisle, PA, USA, 2005. Disponível em: <https://www.google.com.br/search?rlz=1C1JZAP_pt-BRBR683BR686&ei=WG0hW95fhaPCBMvBINGL&q=walker+Towards+Defense+Capability+Management%3A+A+Discussion+Paper&oq=walker+Towards+Defense+Capabilit+y+Management>. Acesso em: 13 jun. 2018.

Recebido em: 08 set. 2017

Aceito em: 25 mar. 2018

A CRIMINALIDADE NA DEEP WEB

Flaviano de Souza Alves*

RESUMO

O homem consegue conversar com o mundo inteiro por meio da Internet, fazendo despertar para esta era de inovações e crescimento tecnológico. Embora pareça que, com o surgimento dessas redes, tenha-se estreitado laços entre pessoas de diversas partes do mundo, ao mesmo tempo, esta prática tem aumentado a vulnerabilidade das pessoas. O trabalho tem como objetivo mostrar a rede de atos criminosos existentes dentro da *Deep Weeb*. A justificativa para este estudo é o crescente interesse sobre o assunto, sobretudo nos meios acadêmicos, militares, nas áreas de Defesa e Segurança e em áreas policiais, visando também à grande necessidade de informar, analisar, investigar e alertar todos os cidadãos sobre os perigos e os riscos aos quais toda a sociedade está exposta. É necessário continuar com novas pesquisas e apontar novos mecanismos de combate para esses crimes cibernéticos, desenvolver melhores *softwares* (*browser*, *antivírus*, *firewall* etc.) e a configuração ideal desses *softwares* para acesso seguro a essa camada da rede. Na *Deep Web* depende de cada um escolher o que buscar.

Palavras-chave: *Deep Web*. Crimes Cibernéticos. Segurança.

THE CRIME IN THE DEEP WEB

ABSTRACT

Man mange to communicate with the entire world through the Internet and have awaked to this era of innovations and technological growth. Although it seems that ties between people from several parts of the world have been strengthened with the emergence of such networks, at the same time, this practice has increased the vulnerability of people. The paper aims to show the criminal acts network within the Deep Web. The rationale for this study is the rising interest on the subject, especially in the academic, military, defense and security areas and in police areas, seeking as well the great need to inform, analyze, investigate and alert all citizens about the dangers and the threats society has been exposed to. It is a need to continue with new researches and point out original mechanisms to combat these cyber crimes, develop better software (*browser*, *antivirus*, *firewall*, etc.) and its ideal configuration for a secure access to this network layer. At Deep Web, the search depends on everyone's choice.

Keywords: Deep Web. Cyber Crimes. Security.

* Doutorando pela Universidade Federal do Rio de Janeiro(UFRJ), Mestrado pela Universidade Federal de Campina Grande (UFCG), Especialista em Análises de Riscos pela Universidade Estadual da Paraíba (UEPB), Geógrafo pela UEPB, Pesquisador da Escola Superior de Guerra (ESG), atuando na Divisão de Fundamentos, Planejamento e Gestão (DFPG), Pesquisador dos Laboratórios de Estudos sobre Sociedade e Defesa (LABSDEF) e de Estudos Políticos de Defesa e Segurança Pública (LEPDESP). Contato: <flavianoeng@hotmail.com >.

LA CRIMINALIDAD EN LA DEEP WEB

RESUMEN

El hombre logra comunicarse con el mundo entero a través de *Internet*, haciendo despertar para esta era de innovaciones y crecimiento tecnológico. Aunque parezca que con el surgimiento de esas redes ha estrechado lazos entre personas de diversas partes del mundo, al mismo tiempo, esta práctica ha aumentado la vulnerabilidad de las personas. El trabajo tiene como objetivo de mostrar la red de actos criminales existentes dentro de *Deep Weeb*. La justificación para este estudio es el creciente interés sobre el tema, sobre todo en los medios académicos, en los militares, en las áreas de Defensa y Seguridad y en áreas policiales, buscando también la gran necesidad de informar, analizar, investigar y alertar a todos los ciudadanos sobre los mismos peligros y los riesgos a los que toda la sociedad está expuesta. Es necesario continuar con nuevas investigaciones y apuntar nuevos mecanismos de combate para esos crímenes cibernéticos, desarrollar mejores softwares (navegador, antivirus, firewall, etc.) y su configuración ideal para acceso seguro a esa capa de la red. En *Deep web* depende de lo que cada uno elija.

Palabras clave: *Deep web*. Crímenes Cibernéticos. Seguridad.

1 INTRODUÇÃO

A sociedade em que estamos inseridos passa por constantes mudanças dentro do processo de desenvolvimento com o avanço da tecnologia digital. Isso provocou uma grande revolução nas relações sociais. O uso do computador e dos dispositivos móveis como – *Smartphone*; Telemóvel (pt)/Celular (br); Console portátil; *Ultra Mobile PC*; *Ultrabook*; *Notebook*; *Netbook*; *Laptop*; Coletor de dados; *Smartwatch* e outros aparelhos, especialmente, a *Internet* – transforma vidas. Vivemos a era das tecnologias informatizadas, da informação, da cibernética – que consiste no estudo interdisciplinar da estrutura dos sistemas reguladores. Essa era cibernética, que está estreitamente vinculada à teoria de controle e à teoria geral de sistemas. Tanto nas suas origens como na sua evolução, na segunda metade do século XX. Os sistemas complexos afetam o seu ambiente externo e, logo a ele se adaptam. Em termos técnicos, centram-se em funções de controle e comunicação: ambos os fenômenos externos e internos do/ao sistema. Essas inovações propiciaram muitos benefícios ao homem; cada vez mais a era da informática traz consigo grandes descobertas e facilita as relações e estudos da sociedade em si.

O homem consegue se comunicar com o mundo inteiro por intermédio das redes da *Internet*, despertando para uma era de inovações e crescimento tecnológico. Segundo Noêmia Lucas e Martins (2013), o crescimento acelerado da tecnologia e consequentemente do uso das “redes sociais” alterou o comportamento do homem o que se reflete em toda sociedade.

Embora pareça que com o surgimento dessas redes tenha-se estreitado laços entre pessoas de diversas partes do mundo, ao mesmo tempo, esta prática tem aumentado a vulnerabilidade das pessoas, expondo-as a um perigo inimaginável. O portal de estudos e estatísticas divulgou uma lista de redes sociais mais acessadas no mundo e o número de usuários ativos, esses dados são referentes a abril de 2018, publicados no dia 13 de abril de 2018. *Ranking* das maiores redes sociais: 1) *Facebook*: 2.234.000.000; 2) *WhatsApp*: 1.500.000.000; 3) *Facebook Messenger*: 1.300.000.000; 4) *Youtube*: 1.500.000.000; 5) *Wechat*: 980.000.000; 6) *QQ*: 783.000.000; 7) *Instagram*: 813.000.000; 8) *Qzone*: 563.000.000; 9) *Tumblr*: 550.000.000; 10) *Twitter*: 330.000.000; 11) *Sina Weibo*: 392.000.000; 12) *Baidu Tieba*: 300.000.000; 13) *Snapchat*: 255.000.000; 14) *Skype*: 300.000.000; 15) *Viber*: 260.000.000; 16) *Line*: 203.000.000; 17) *Pinterest*: 200.000.000; 18) *Linkedin*: 260.000.000; 19) *Telegram*: 100.000.000.

Infelizmente, o ser humano pensa diferente e de diversas formas, como existe o bom uso dessas tecnologias, existe também o uso errôneo dessas redes sociais, do computador, da *Internet* para a prática de novos delitos ou novas formas de praticar os já conhecidos tipos penais, surgindo os crimes cibernéticos, aumentando a criminalidade e desafiando os mecanismos de segurança propostos em todo o sistema de informação e nas redes computacionais, ou por meio destes, compreendendo as infrações praticadas contra os dispositivos e seus acessórios. Incluem-se, nesse conceito, as violações praticadas pela *Internet*, já que para acessar a rede é necessária a utilização de um computador ou dispositivos.

Com base no exposto, é mister mostrar neste trabalho a rede de atos criminosos existentes dentro da *Deep Weeb*, e alertar todos os usuários do sistema de informação sobre a importância do bom uso das tecnologias e os perigos reais na divulgação e propagação de matérias ocorridas ao longo dos últimos anos.

2 IMPORTÂNCIA DO ESTUDO DA DEEP WEB

Este artigo é resultante de estudos sobre o tema, que contempla uma abordagem, ainda que superficial da *Deep Web*, visando mostrar em específico o lado negativo, embora para muitos haja também pontos positivos, o que não é o objetivo deste artigo.

Dessa forma, objetiva-se aprofundar os estudos relacionados ao tema e à futura publicação de outros artigos com conteúdo mais avançado e específico. A justificativa para este estudo é o crescente interesse sobre o assunto, em especial nos meios acadêmicos, militares, nas áreas de Defesa e Segurança e em áreas policiais, visando também à grande necessidade de informar, analisar, investigar e alertar todos os cidadãos sobre os perigos e os riscos aos quais toda a sociedade está exposta. Realizou-se uma pesquisa bibliográfica sobre o tema, consulta a fontes e entrevistas com especialistas das áreas de Defesa e Segurança, que atuam

diretamente com a fiscalização e com a investigação do objeto de estudo, e uma coleta de dados minuciosa em toda a rede de *Internet*.

3 A INTERNET

Segundo Martins e Silva (2013), no mundo contemporâneo, a *Internet* pode ser classificada como uma ferramenta transformadora da sociedade. Por meio de sua expansão grandiosa e de sua democrática popularização, ocorrida especialmente na primeira década deste novo século, ela disponibiliza aos cidadãos e às organizações um extenso e rico local de acesso a informações, entretenimentos, comunicações e uma imensa possibilidade de realização de negócios, exercendo inclusive um importante papel no desenvolvimento econômico e social do país e do mundo.

A *Internet*, tal qual hoje é conhecida, originou-se em 1960, na Guerra Fria, com os conflitos entre os Estados Unidos e a União Soviética, já que os militares norte-americanos precisavam de um sistema que possibilitasse comunicação em longas distâncias, sem que esta pudesse ser cortada ou extraviada. Foi então que Paul Baran teve a ideia de criar uma rede com vários trajetos para que pudesse chegar ao seu destino, assimilando-se a uma teia, por isso a expressão *Web* que, em inglês, significa “teia de aranha”. O primeiro experimento recebeu o nome de *packet switching*, ou “troca de pacotes”, em português (MARCON; DIAS, 2014).

Em 1980, a *Internet* começou a ganhar espaço entre as “pessoas comuns”, com a criação das “salas de bate-papo” (*chat rooms*). Com o passar dos anos, criou-se a possibilidade de se navegar de um *site* para o outro com a invenção do *HTTP* e *HTML*, o *WWW* (*World Wide Web*) conquistou cada vez mais adeptos e a *Internet* começou a se expandir amplamente, com milhões de usuários, em pouco tempo chegando a toda tecnologia que se encontra hoje.

Existem, contudo, situações nada agradáveis na *Internet*, pois há quem queira cometer crimes cruéis e bárbaros, mas, como fazê-lo impunemente? Uma das possibilidades é a *Internet*, e, pensando nesses indivíduos mal-intencionados, criou-se um local específico na *Internet* em que o anonimato é 100%, denominado *Deep Web*, e sobre o qual serão tecidos mais comentários adiante.

4 DEEP WEB: DEFINIÇÕES

E o que seria *Deep Web*?

Segundo Marcon e Dias (2014); Alves e Fernandes (2013), a *Deep Web* é um nível da *Internet* no qual não existem limites para os atos que são lá praticados: fotos e vídeos de muita violência, espalhados sem nenhum tipo de filtro. O que existe de mais perigoso na *Deep Web* é o seu anonimato, pois, quem a utiliza, dificilmente é rastreado, posto que muitas ferramentas são usadas para esconder a verdadeira identidade e localização do usuário. Com o passar dos anos, as

a *Tor* também é usada por militantes, intelectuais e outros grupos que precisam permanecer anônimos para sua segurança pessoal. Obviamente, se o *FBI* é capaz de *hackear* o *Tor* e a *Deep Web*, então isso apresenta um problema enorme para o futuro da *Deep Web* e o navegador como seu único ponto de acesso e que, agora, ninguém estaria mais completamente anônimo.

A *Deep Web* é composta por várias redes separadas que não conversam entre si. No entanto, em 2006, foi lançada uma versão do projeto para fins não governamentais, intitulada de *TOR* – sigla de *The Onion Routing* –. A palavra “*onion*” significa “cebola”, em português, fazendo alusão às várias camadas que existem na cebola, semelhantes às camadas que um internauta deve atravessar para chegar ao conteúdo desejado em algum *site* da *Deep Web*.

Figura 2 - Logomarca do software

Fonte: THE TOR PROJECT, 2018.

O *Federal Bureau of Investigation*, “Agência Federal de Investigação”, em português, une esforços com outras instituições para vigiar a *Deep Web*, tentando capturar criminosos ou solucionar crimes que são expostos nos fóruns da “*Internet invisível*”. Um especialista em segurança, chamado Brian Krebs, afirmou que o *malware* que estava rastejando através do *Firefox* não executa, realmente, quaisquer comandos, mas apenas descobre os verdadeiros endereços *Internet Protocol (IP)* dos usuários, o que faz sentido neste contexto. Esse não é um problema para a maioria de nós que não usamos a *Internet* para atividades ilegais, mas, obviamente, será preocupante para usuários do *Tor* e os usuários regulares da *Deep Web*.

Como o *Tor* é ainda mais seguro e mais anônimo do que qualquer outro navegador de *Internet*, por isso, provavelmente, ainda vá ser usado por um longo, longo tempo; ou, pelo menos, até que algo mais anônimo seja inventado – o que não deve acontecer em breve.

Segundo Pompéo e Seefeldt (2013), a *Deep Web* é usualmente classificada em camadas. Quando o usuário adentra à *Deep Web*, ele possui acesso gradual. A

Figura 4 – Exemplar “Guia Proibidão”

Fonte: EBOOK KINDLE ⁵⁶, 2018.

Da mesma forma que as mais diversas relações sociais e econômicas se expandiram com o avanço das tecnologias de comunicações e transportes, os crimes também ultrapassaram fronteiras, eis que intimamente ligados à vida em sociedade, não se tratando só de uma patologia, mas também de fato social “normal”. Dito isto, imperioso destacar, então, que, com o advento da globalização, surgiu um novo fenômeno: a criminalidade global (POMPÉO; SEEFELDT, 2013); (ALVES, 2013).

Conforme Castells (1999), a prática criminosa transnacional passa a existir de duas formas: A primeira emana após o enraizamento em uma determinada localidade de uma organização criminosa dita tradicional, por motivos históricos, culturais, étnicos ou socioeconômicos, e expande-se para outros países para assimilar diferentes associados e aumentar sua zona de atuação. Portanto, essas organizações não enfraquecem com a globalização, mas se fortalecem. A segunda decorre da criação de operações criminosas locais, geralmente fundadas em populações de baixa renda, que vendem seu crime para mercados de todas as partes do planeta.

Segundo Aragão (2013), obviamente, devido à intensa supervisão das autoridades policiais, a comunicação entre essas organizações criminosas não se

⁵⁶ EBOOK KINDLE , editora on line – 04 de junho de 2018.

dá por meio da *Surface Web*. Por isso, muitas delas se utilizam da *Deep Web* para criptografar e enviar dados, trocar informações com suas associadas e propagar suas atividades nos mais diversos cantos do mundo. Tanto que, por isso, a *Deep Web* já ostenta inúmeros casos conhecidos, a exemplo do famoso *Wikileaks* e *Anonymous*, os quais tiveram a gênese de suas atividades ligadas à invisibilidade da rede. Com o conhecido *The Pirate Bay*, site destinado a *uploads* e *downloads* de arquivos protegidos por direitos autorais, não foi diferente.

Segundo Castells (1999); Alves e Fernandes (2013); Pompéo e Seefeldt (2013) e Marcon e Dias (2014), entretanto, não são esses os casos que apresentam maior periculosidade para a sociedade civil. O contrabando de mercadorias e de materiais radioativos, órgãos humanos, lixo orgânico e inorgânico, prostituição adulta e infantil, organização de jogos de azar, sequestros, compra e venda de assassinatos, extorsão, falsificações das mais diversas espécies, inclusive a de moedas em curso ou cartões de crédito, de identidades civis ou seu tráfico de informações, de tecnologias, objetos de arte estão entre as principais ações dessa rede criminosa que envolveu, de maneira global, o crime.

Por isso, não restam dúvidas de que essa globalização do crime, que se serve de forma maciça da *Deep Web*, abala profundamente a segurança transnacional, as políticas nacionais, a economia e a cultura dos povos. Em destaque nesse cenário, a lavagem de dinheiro revela-se o maior mal de todo esse contexto, constituindo-se na raiz de todos os demais delitos, já que destes decorre o sustento financeiro daqueles.

O sucesso e a expansão de atividades criminosas transnacionais ocorrem com a versatilidade e flexibilidade de sua composição, mas, sobretudo, da *Deep Web* enquanto ferramenta que sustenta de modo invisível suas articulações. Tal e qual um líquido, o qual se forma conforme o ambiente e se maneja sorrateiramente pelas beiradas e infiltrações, os perigos desse novo mal pós-moderno alcança toda a sociedade em rede e seu sucesso necessita de uma interligação global e silenciosa, em que os envolvidos se encontram muitas vezes invisíveis à fiscalização do Estado.

5 ARMAS E TERRORISMO

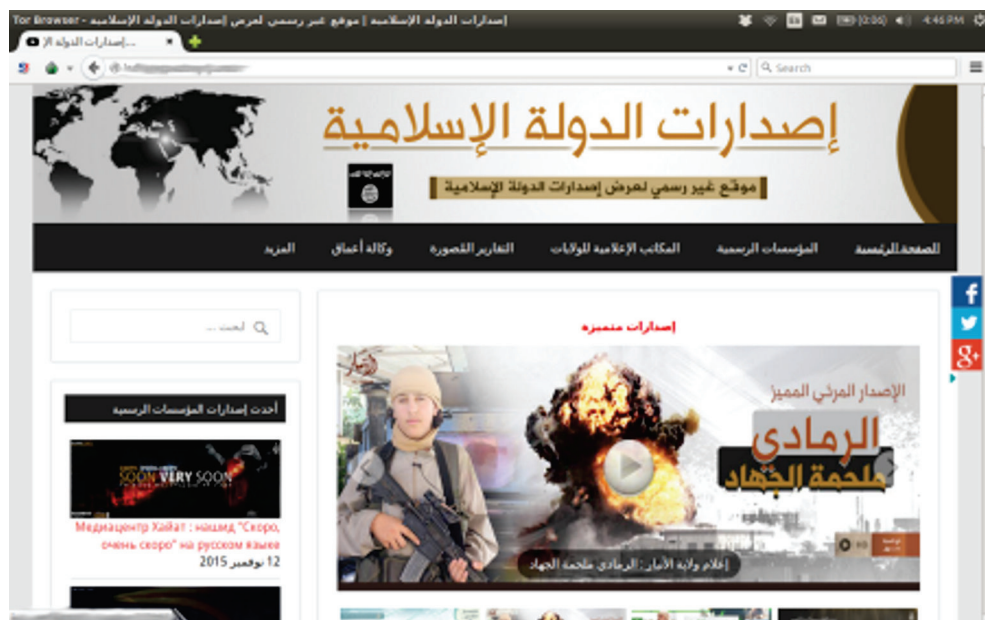
“Certamente, as vendas de armas são anunciadas e parece que algumas pessoas conseguiram obtê-las dessa forma, mas muitas vezes são fraudes”, conta o Especialista Scot Terban.

O Estado Islâmico (EI) tem *site* nas profundezas da *Internet* (figura 5). Um *mirror* do *site* do EI na *Web* normal na rede anônima *Tor*, no que parece uma tentativa de tornar seu material de propaganda mais resistente às derrubadas e, de quebra, mais propício para preservar as identidades de seus membros e simpatizantes.

O pesquisador de terrorismo *on-line* Scot Terban postou no seu *blog* que o *Al-Hayat Media Center*, afiliado ao EI, “publicou um *link* e explicação sobre como

acessar seu novo endereço na *Deep Web* segundo o site *Infotecnogame* (2015)” em um fórum associado ao grupo.

Figura 5 - Página do Estado Islâmico e links de acessos



Fonte: ANONYMOUS, 2015.

Links que levam ao site também foram publicados por uma série de contas no *Twitter* com conexões *jihadistas*, de acordo com investigação do *Motherboard*.

O *Jornal Epoch Times* publicou, em 17 junho de 2016, uma matéria em que o Estado Islâmico teria divulgado uma “lista da morte” que inclui brasileiros; no total, a listagem ordena o assassinato de 8.318 pessoas do mundo todo, a grande maioria de americanos; a organização terrorista não anunciou precisamente quantos brasileiros foram “marcados para morrer”, mas calcula-se que a lista pode conter até 39 pessoas. A relação foi encontrada pelo grupo *Vocativ*, expert em investigações da conhecida *Deep Web*, a área da *Internet* que não está acessível aos mecanismos de busca.

Também é vendido um grande número de armas, bombas e realizado inclusive recrutamento de jovens de todos os lugares.

6 PORNOGRAFIA INFANTIL

A *Deep Web* também é o lugar em que muitos pedófilos compartilham pornografia infantil. Em 2014, uma investigação da *British Broadcasting Corporation*

(BBC, 2016) descobriu que dezenas de milhares de pessoas usam a rede secreta para essa finalidade. Uma das páginas envolvidas recebia cerca de 500 visitas por segundo, apontou a pesquisa.

Para versar sobre esses e outros crimes, o Reino Unido criou uma célula de operações conjuntas que até agora “envolveu mais de 50 *sites* que têm o abuso sexual de crianças como atrativo, embora seja provável que esse tema represente uma pequena parte dos sites que a agência conhece”.

No Brasil, a Polícia Civil, por meio da “Operação *DarkNet*” (MARCON, 2014) cumpriu mais de 100 mandados de prisão contra pessoas que utilizaram a *Deep Web* para crimes de pedofilia, “quebrando” o sistema que camuflava a localização e encontrou tais usuários, bem como mais de 90 indivíduos que compartilhavam material com pornografia infantil. “No decorrer da investigação iniciada há um ano, pelo menos seis crianças foram resgatadas de situações de abuso ou de iminente estupro, em diversos locais do Brasil. Em um dos casos, um pai relatava que abusaria da filha assim que ela nascesse” (MARCON, 2014).

7 EXPERIÊNCIA HUMANA

Segundo Lucas (2016); Alves e Fernandes (2013); Falconer (2013) assim como a Pornografia Infantil, há também pessoas fazendo experiências cirúrgicas de todos os tipos em humanos vivos, que são, na maioria, pessoas desabrigadas escolhidas nas ruas.

Há *sites* em que rapazes costumam apreender órfãos e outras pessoas das ruas e vendê-los como bonecos sexuais. Neste ponto, começa a ficar perturbador. Eles cortam-lhes os braços e as pernas, fecham todas as “aberturas”, que são os olhos, a boca e os ouvidos.

E não acaba, já que eles também oferecem as opções de ter ganchos instalados para que seja possível pendurar a boneca sexual em qualquer lugar.

Nenhum órgão governamental conseguiu localizar a origem dos *Dolls Makers*. As informações são escassas e todas as transações monetárias são realizadas via *Bitcoins*, tudo muito sigiloso, não deixando qualquer rastro. Porém, sabe-se que não são um ou dois grupos e, sim, dezenas deles, oferecendo o serviço na *Deep Web*.

As bonecas sexuais humanas são geralmente crianças entre 8 e 10 anos, compradas de famílias miseráveis em países onde a pobreza extrema atinge a maioria da população. Por centenas de dólares, essas crianças são adquiridas pelos *Dolls Makers*. Em seguida, acredita-se que são levadas a centros cirúrgicos clandestinos e transformadas em bonecas vivas, que não apresentem resistência às perversões sexuais dos seus donos. Seus membros, braços e pernas, são amputados e substituídos por próteses de silicone. As cordas vocais são retiradas e os dentes arrancados e trocados por imitações de borracha. Todo procedimento dura de duas

a três semanas e só se inicia depois de a “boneca” ter sido encomendada. O preço varia entre 40 mil dólares e 700 mil dólares, dependendo das exigências. A boneca ainda viria com uma espécie de manual de instruções, informando como alimentá-la e realizar as demais necessidades básicas humanas para a sobrevivência, já que dependeria do dono para tudo a partir daí. A estimativa de vida seria reduzida há um ano após o início dos procedimentos cirúrgicos. O caso que ficou famoso na *Surface* das bonecas sexuais foi o da *Lolita Slave Toys*.

Acredita-se que o filme “O Albergue” lançado em 06 de janeiro de 2006, do diretor e roteirista Eli Roth, ao que se sabe, baseou-se em casos reais, investigados pela polícia de Nova Déli, na Índia, onde foram descobertos clubes secretos, nos quais ricos e poderosos assistiam a espetáculos de tortura de crianças e adolescentes. Situações similares a essa foram encontrados na Ásia, África e Europa, mesmo com uma forte rede de segurança por trás dessas páginas. Experimentos científicos realizados com humanos e até mesmo culto ao canibalismo são práticas que já foram igualmente desvendadas na imersão das profundezas da rede.

A *Deep Web* é, portanto, o mecanismo mais seguro para que se possam atingir as finalidades ilícitas arquitetadas por esses grupos.

8 SEGREDOS DE GOVERNO

Para Lucas (2015) e Munson entrevista da BBC em 2016, os que adoram pensar que tudo é uma teoria da conspiração, a *Deep Web* oferece a prova dessas teorias. E também há muitos segredos de governo. Recentemente, alguns foram retirados pelo FBI. Os *hackers* conseguem invadir diversos bancos de dados contendo informações secretas, operações, planilhas e até mesmo localidades e indivíduos envolvidos em missões, tudo isso em troca de quantias expressivas de dinheiro.

9 MATADORES DE ALUGUEL

É possível ver o nível de detalhamento que a *Deep Web* pode oferecer, pessoas que se escondem no anonimato e que realmente entendem do negócio. Ter alguém morto não é barato, mas, aparentemente, eles levam o trabalho a “sério”. Tudo sem saber quem seja o mandante, ou quem quer que sejam as vítimas ou grupos (LUCAS, 2015).

10 TRÁFICO DE ORGÃOS E PESSOAS

Segundo Aragão (2013); Falconer (2013), a Organização das Nações Unidas (ONU) define o tráfico de pessoas como quando a vítima é retirada de seu ambiente, de sua cidade e até de seu país e fica com a mobilidade reduzida, sem liberdade de sair da situação de exploração sexual ou laboral, ou do confinamento para remoção

de órgãos ou tecidos, na qual a mobilidade reduzida é caracterizada por ameaças ou danos físicos e mentais. Normalmente, o tráfico de pessoas ocorre em regiões pobres, como certos lugares da Ásia, Europa Oriental e África, um exemplo de país é a Tailândia. Pelo fato de essas regiões serem pobres, familiares vendem outros familiares, como a mãe vendendo o filho – triste realidade!

Raramente, alguns casos que foram revelados da *Deep Web* chegam à mídia, mas de acordo com o site *Mother Board*, um dos casos foi o de Nicole, americana, de apenas 18 anos, raptada em Paris. O anúncio do leilão pedia um lance inicial de 150 mil dólares – algo como 610 mil reais. O anúncio mostrava fotos dela, trajando apenas calcinha, com os braços amarrados e uma corda prendendo-a a uma estrutura de metal, nas imagens pode-se perceber que ela estava se debatendo e, ao fundo, pode-se observar a sombra de um homem. O grupo por trás desse leilão é conhecido por *Black Death*. Nicole estava sendo vendida em um endereço da *Dark Web* – hoje, o link se encontra *off-line*, lugar em que esse comércio movimentava milhares de dólares, e estima-se que cerca de 2,4 milhões de pessoas são traficadas por ano: 6 de 10 são mulheres.

Na verdade, muitas pessoas que são traficadas são compradas por quem deseja realizar o ato de torturá-las. A chamada “Tortura por Encomenda”. Usa-se esse termo quando alguém é comprado por outra pessoa – sem o consentimento da vítima. Depois de ser raptada, logo depois da compra, o comprador tem o direito de fazer o que quiser com a vítima, no caso, seria a tortura, já que ele encomendou isso. Um verdadeiro mundo dos psicopatas.

Se com a expansão da *Internet*, vista por muitos como um progresso humano sem igual, poucos percebem que a própria *Surface Web* é um perigo, que dirá a *Deep Web*, que, além de pouco conhecida é vista com desconfiança – existe ou não? –, por esses poucos. Dessa forma, depois de compreender o que se entende por *Deep Web* e analisar como se caracteriza seu acesso, restou claro, com base em casos e estudos já conhecidos, a necessidade da tomada de decisões e medidas que possam coibir ações delituosas que surgem nesse espaço. Por se tratar de ponto fundamental da vida da sociedade em rede, é preciso conhecer e entender todas as facetas da *Internet*. Como demonstrado, a *Web*, tal qual um *iceberg*, possui uma pequena ponta visível, enquanto sua maior extensão é a base que, por submersa, é quase que totalmente desconhecida.

11 POLÍCIA FEDERAL X DEEP WEB X CRIMES CIBERNÉTICOS

De acordo com Martins (2013); Dias e Marcon (2014); Munson (2016) nos últimos anos, a Polícia Federal especializa-se no combate aos crimes praticados nesses territórios, os chamados Crimes Cibernéticos. Várias operações vêm sendo realizadas contra a pornografia infantil na *Deep Web*. A operação *Darknet* foi deflagrada simultaneamente por 44 unidades da Polícia Federal em 18 estados e no

Distrito Federal. 55 pessoas foram presas e, 106 ainda são investigadas. No decorrer da investigação, iniciada há um ano, pelo menos seis crianças foram resgatadas de situações de abuso ou de estupro, em diversos locais do Brasil. Assim como diversos indivíduos que estão sendo monitorados pela Polícia Federal por serem suspeitos de utilizar a *Deep Web* para cometer seus delitos.

De acordo com Diana Calazans, delegada da Polícia Federal, em uma entrevista em 2017 ressaltou: esse tipo de investigação divide-se em duas partes: uma parte cibernética, em que se usa conhecimentos avançados para identificar os computadores e dispositivos de origem; e a investigação tradicional, para chegar ao usuário.

Mas, a *Deep Web* também apresenta um lado positivo. Países como a Coreia do Norte e a China costumam controlar a *Internet* convencional. Nesse caso, ela seria uma forma de burlar a censura. Uma de suas funções é também proteger conteúdos confidenciais, como os de governos, bancos, empresas, forças militares e universidades. Você quer manter uma informação privada e você não tem como, aí a *Deep Web*, para muitos usuários é um espaço para isso.

E, como boa parte do conteúdo desse universo ainda se constitui de informações ilegais, Diana Calazans, delegada da Polícia Federal, diz que não há crime perfeito.

Os crimes cometidos através do computador deixam rastro. A Polícia Federal quer reunir esses elementos e fazer a identificação dos criminosos, com todas essas mudanças e acontecimentos no meio tecnológico, é notória também a mudança social abarcada pela globalização da *Internet*, que trouxe nova forma de comunicação e modificou essas relações sociais em todo o mundo, contudo, junto com tais benefícios, surgiram também novos riscos, impondo a necessidade do controle jurídico. O dinamismo e versatilidade, inerentes à *Internet*, tornaram-se foco de preocupação para o Poder Legislativo que editou as Leis 12.735/12, 12.737/12 (Lei Carolina Dieckman – altera os artigos 154, 266 e 298 do CP) e 12.965/14 (Marco Civil da Internet) (BRASIL, 2012, 2014).

Quanto à competência para o processamento dos crimes praticados pela *Internet*, algumas questões devem ser levadas em conta, como o local de transmissão e a existência, ou não, da transnacionalidade do delito. A jurisprudência (abaixo) aponta que para os crimes praticados através da rede mundial de computadores deve ser observado o local em que foi publicado o conteúdo criminoso. Não sendo identificado o local, a competência recairá ao juízo que iniciou as investigações correlatas. Nas hipóteses em que seja verificada a transnacionalidade do delito, a competência será da Justiça Federal.

O Supremo Tribunal Federal (STF) reconheceu a repercussão geral da matéria que trata da competência para o processamento e julgamento dos crimes de divulgação de imagens de crianças e adolescentes através da *Internet* (RE 628624).

A mídia na contemporaneidade, especialmente no que tange à *internet*, deve ser uma ferramenta de evolução do homem, e não de sua destruição. Se quando

se considera apenas as ações ocorridas na *Surface Web* já se discute a necessidade de (co)regulamentação do uso que se faz da rede, é claro e cristalino que, após a descoberta da transnacionalização criminosa que se espalha entremeio a *Deep Web*, essa necessidade aumenta significativamente (POMPÉO; SEEFELDT, 2013).

12 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Já diz o Especialista em Defesa e Segurança: *Internet* ainda é um espaço carente de regulamentação legal e, por mais que existam muitas tecnologias e vários especialistas, há pessoas que possuem vasto conhecimento da ferramenta que estão usando e sabem como não serem localizadas, não temendo o que pode acontecer, usando uma nova “identidade”, em um ambiente virtual que possibilita ser “quem bem entender”. Através desse trabalho, é possível conhecer e descobrir um pouco mais sobre a *Deep Web*, o uso errôneo das novas tecnologias para o aumento da propagação da criminalidade.

A importância deste estudo sobre esse tipo de prática torna-se cada vez maior, sendo necessários a divulgação e o conhecimento sobre os perigos e ameaças aos quais estamos expostos.

A rapidez com que tudo se propaga na rede contribui para coisas boas e também ruins: a quebra de fronteiras, a difusão da informação, o rompimento dos mecanismos de defesa e sua segurança, a importância de mais estudos aprofundados nesta área, por isso é que se chama a atenção para o desenvolvimento da tecnologia e para o treinamento das pessoas capazes de fazer algo juridicamente eficaz, ou seja, punir e capturar esses indivíduos que se utilizam da *Internet* para cometer esses inúmeros crimes.

A captura e punição dessas pessoas só se tornarão um fato prático em grande escala, com um trabalho em grupo, a sociedade: a família, as igrejas, os policiais e a Lei, juntos, serão capazes de realizar algo que surta efeito. Mas é necessário um esforço em grande escala para que se concretize e para que se possa, através da prisão desses usuários que se utilizam do lado sombrio e negativo da *Deep Web* como ferramenta de destruição, prevenir que novos crimes ocorram e que mais pessoas sejam prejudicadas, através dessa disseminação tão negativa.

Educar na sociedade da informação não é apenas investir em aparato tecnológico e ensinar a usá-lo. Não adianta o jovem saber como utilizar a ferramenta digital; é preciso educá-lo sobre como usá-la de maneira responsável, ética e segura. É dever de todos orientar o uso correto da rede, indicando as consequências da utilização inapropriada não só para o indivíduo, mas, também, para a sociedade. Os pais desempenham papel importante nesse processo, mas, muitas vezes, sentem-se perdidos em meio a tantas inovações tecnológicas, sem saber quais os limites a serem impostos, ou mesmo sem terem real conhecimento dos perigos que seus

filhos correm em virtude da descontrolada exposição *on-line*. Também restam confusos quanto aos papéis na educação, deixando a cargo da escola, até mesmo, o que deveria ser também sua obrigação.

Outro ponto a ser observado é o ensino sobre a diferença entre domínio público e ambiente público. Crimes são cometidos em *blogs* e comunidades virtuais (como as redes sociais) porque o usuário acredita que não será identificado se fizer uso da condição de anônimo. É importante lembrar que é perfeitamente possível identificar qualquer usuário na *World Wide Web* através do número de IP, que identifica cada um de nossos computadores conectados.

Segundo Munson (2016) especialista em segurança da informação no Distrito Federal: “Não é um ambiente pra que as pessoas comuns tenham acesso”. É imprescindível, portanto, que sejam implementadas ações governamentais para regulamentar e vistoriar as possibilidades do completo uso da *Web*. Investimentos públicos na área da tecnologia de informações, somados ao combate do desconhecimento da *Deep Web* e a desmistificação de que hoje em dia tudo se encontra no *Google*, podem se revelar como eficientes mecanismos de controle para vigiar, identificar e rastrear crimes na rede, uma vez que as transgressões envolvem não apenas direitos fundamentais como também a própria soberania nacional e segurança transnacional. Somente depois disso é que se poderá suscitar a criação de normas jurídicas eficientes na prevenção e punição dos delitos cibernéticos agasalhados na *Deep Web*, conduzindo-nos, assim, por um caminho mais risonho em contraponto à realidade problemática e perigosa que avança, por enquanto, sem freio, debruçada durante as noites e os dias.

É necessário continuar com novas pesquisas e apontar novos mecanismos de combate para esses crimes cibernéticos, desenvolver melhores *softwares* (*browser*, antivírus, *firewall*, etc.) e sua configuração ideal para acesso seguro a essa camada da rede. Na *Deep Web* depende de cada um escolher o que buscar, se a pessoa buscar conteúdo criminoso, ela encontrará; se buscar um livro, um *cd*, ou até mesmo filmes, jogos e demais, também encontrará ressaltando que a violação de direitos autorais também é crime previsto no artigo 184 do CP – Decreto Lei 2848/40 por isso, é importante focar bem o que se busca por lá, pois o acesso a um *link* errado pode levar a um caminho totalmente diferente do que se busca e, muitas vezes, sem volta.

A criminalidade existe de todo lado, inclusive na *web*, por isso, é importante ter um certo conhecimento para navegar nesse mundo oculto e perigoso.

REFERÊNCIAS

ALVES, F. S; FERNANDES, N. L. G. *Pornografia Infantil Virtual: o mau uso das tecnologias*. Flaviano de Souza Alves; Norma Lúcia Gomes Fernandes. 2ª Congresso sobre Novas Tecnologias. Campina Grande – PB, 2013.

ARAGÃO, Alexandre. Nas profundezas da web. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 18 fev. 2013. Caderno tec. p. F1-F3.

BBC (Brasil) (Ed.). *Deep web*: O comércio criminoso que prospera nas áreas ocultas da internet. 2016. Disponível em: <<http://www.bbc.com/portuguese/geral-36920676>>. Acesso em: 10 ago. 2017.

BERGMAN, Michael K. *The Deep Web*: Surfacing Hidden Value. 2001. Disponível em: <<http://brightplanet.com/wp-content/uploads/2012/03/12550176481-deepwebwhitepaper1.pdf>>. Acesso em: 16 abr. 2013.

BRASIL. Lei n. 12.737/12, DE 30 de novembro de 2012. *Tipificação criminal de delitos informáticos*, Brasília, DF, nov. 2012.

_____. Lei nº 12.735, de 30 de novembro de 2012, altera o decreto-lei n. 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - código penal, o decreto-lei n. 1.001, de 21 de outubro de 1969 - código penal militar, e a lei nº 7.716, de 5 de janeiro de 1989, para tipificar condutas realizadas mediante uso de sistema eletrônico, digital ou similares, que sejam praticadas contra sistemas informatizados e similares; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12735.htm>. Acesso em: 12 nov. 2012.

CASTELLS, Manuel. *Fim do milênio*: A era da informação: economia, sociedade e cultura. São Paulo: Paz e Terra, 1999. 3 v.

FALCONER, Joel. *Mail-order drugs, hitmen & child porn*: A journey into the dark corners of the deep web. 2012. Disponível em: <<https://thenextweb.com/insider/2012/10/08/mail-order-drugs-hitmen-child-porn-a-journey-into-the-dark-corners-of-the-deep-web/>>. Acesso em: 23 abr. 2013.

HIGA, Paulo. *Como entrar na deep web utilizando o Tor*. Disponível em: <<https://tecnoblog.net/189897/como-acessar-deep-web-links/>>. Acesso em: 12 jun. 2017.

INFOTECNOGAME – infogametec.blogspot.com. novembro de 2015.

JORNAL EPOCH TIMES [on line]. junho de 2018.

LUCAS, Adriano S. Top 10 coisas mais absurdas encontradas na deep web. 2017. Disponível em: <<https://top10mais.org/top-10-coisas-absurdas-encontradas-na-deep-web/#ixzz4pUATVSwM>>. Acesso em: 10 ago. 2017.

MARCON, J. P. F.; DIAS, T. P. *DEEPWEB: o lado sombrio da internet*. Conjuntura Global, Curitiba, v. 3, n. 4, p.233-243, out. 2014. Quadrimestral.

MARTINS, Caique Arthur Lopes da Silva; SILVA, Maria Helena Barriviera e Silva. A dualidade da Deep Web. Revista da Faculdade de Tecnologia de Garça. Garça, SP, vol. 3, n.2, 2013, p. 1-7. Disponível em. Acesso em 12 set. 2016.

MELLO, João. Nem tudo são trevas: o lado bom da Deep Web. In. *Revista Galileu*. Maio / 2013.

MUNSON. L. *Deep web: O comércio criminoso que prospera nas áreas ocultas da internet*. Agosto/ 2016

POMPÉO, W.A.H; SEEFELDT, J.P. *Nem tudo está no Google: Deep web e o perigo da invisibilidade*. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DE DIREITO E CONTEMPORANEIDADE, 2., 2013, Santa Maria. **Anais...** Santa Maria, Rs: Ufsm, 2013. P. 436-449.

Recebido em: 16 jan. 2018

Aceito em: 15 maio 2018

LA CRIMINALIDAD EN LA *DEEP WEB*

Flaviano de Souza Alves

RESUMEN

El hombre logra comunicarse con el mundo entero a través de *Internet*, haciendo despertar para esta era de innovaciones y crecimiento tecnológico. Aunque parezca que con el surgimiento de esas redes ha estrechado lazos entre personas de diversas partes del mundo, al mismo tiempo, esta práctica ha aumentado la vulnerabilidad de las personas. El trabajo tiene como objetivo de mostrar la red de actos criminales existentes dentro de *Deep Weeb*. La justificación para este estudio es el creciente interés sobre el tema, sobre todo en los medios académicos, en los militares, en las áreas de Defensa y Seguridad y en áreas policiales, buscando también la gran necesidad de informar, analizar, investigar y alertar a todos los ciudadanos sobre los mismos peligros y los riesgos a los que toda la sociedad está expuesta. Es necesario continuar con nuevas investigaciones y apuntar nuevos mecanismos de combate para esos crímenes cibernéticos, desarrollar mejores softwares (navegador, antivirus, firewall, etc.) y su configuración ideal para acceso seguro a esa capa de la red. En *Deep web* depende de lo que cada uno elija.

Palabras clave: *Deep web*. Crímenes Cibernéticos. Seguridad.

A CRIMINALIDADE NA *DEEP WEB*

RESUMO

O homem consegue conversar com o mundo inteiro por meio da Internet, fazendo despertar para esta era de inovações e crescimento tecnológico. Embora pareça que, com o surgimento dessas redes, tenha-se estreitado laços entre pessoas de diversas partes do mundo, ao mesmo tempo, esta prática tem aumentado a vulnerabilidade das pessoas. O trabalho tem como objetivo mostrar a rede de atos criminosos existentes dentro da *Deep Weeb*. A justificativa para este estudo é o crescente interesse sobre o assunto, sobretudo nos meios acadêmicos, nos militares, nas áreas de Defesa e Segurança e em áreas policiais, visando também à grande necessidade de informar, analisar, investigar e alertar todos os cidadãos sobre os perigos e os riscos aos quais toda a sociedade está exposta. É necessário continuar com novas pesquisas e apontar novos mecanismos de combate para esses crimes cibernéticos, desenvolver melhores *softwares* (*browser*, *antivírus*, *firewall* etc.) e a configuração ideal desses *softwares* para acesso seguro a essa camada da rede. Na *Deep Web* depende de cada um escolher o que buscar.

Palavras-chave: *Deep Web*. Crimes Cibernéticos. Segurança.

THE CRIME IN THE DEEP WEB

ABSTRACT

Man can accomplish and communicate with the entire world through the *Internet*, awakening to this era of innovations and technological growth. Although it seems that ties between people from the whole world have been strengthened with the emergence of such networks, at the same time, this practice has increased the vulnerability of people. The paper aims to show the network between criminal acts and the *Deep web*. The rationale for this study is the rising interest in the subject, especially in the academic, military, defense and security areas and in police areas, as well as the great need to inform, analyze, investigate and alert all citizens about the dangers and the threat to society. New researches are necessary to point out original mechanisms to combat these cyber crimes and develop better software (browser, antivirus, firewall, etc.) and its ideal configuration for a secure access to this network layer. At *Deep web*, the search depends on everyone's choice.

keywords: *Deep web*. Cyber Crimes. Security.

1 INTRODUCCIÓN

La sociedad en que estamos insertos pasa por constantes cambios dentro del proceso de desarrollo con el avance de la tecnología digital. Esto provocó una gran revolución en las relaciones sociales. El uso de la computadora y de los dispositivos móviles como - *Smartphone*; PDA; *Telemóvel* (pt) / *Celular* (br); Consola portátil; Ultra Mobile PC; Ultrabook; portátil; netbook; portátil; Colector de datos; *Smartwatch* y otros, especialmente la *Internet*, transforma vidas. Vivimos la era de las tecnologías informatizadas, de la información, de la cibernética - que consiste en el estudio interdisciplinario de la estructura de los sistemas reguladores. Esta cibernética, que está estrechamente vinculada a la teoría de control y a la teoría general de sistemas. Tanto en sus orígenes como en su evolución, en la segunda mitad del siglo XX, la cibernética es igualmente aplicable a los sistemas físicos y sociales. Los sistemas complejos afectan su ambiente externo y luego se adaptan a éste. En términos técnicos, se centran en funciones de control y comunicación: ambos fenómenos externos e internos del/al sistema. Estas innovaciones propiciaron muchos beneficios al hombre; cada vez más la era de la informática trae consigo grandes descubrimientos y facilita las relaciones y estudios de la sociedad en sí.

El hombre logra comunicarse con el mundo entero a través de *Internet*, haciendo despertar para esta era de innovaciones y crecimiento tecnológico. Según Noemia Lucas y Martins (2013), el crecimiento acelerado de la tecnología y consecuentemente del uso de las "redes sociales" alteró el comportamiento del hombre reflejando en toda sociedad.

Aunque parezca que con el surgimiento de esas redes ha estrechado lazos

entre personas de diversas partes del mundo, al mismo tiempo, esta práctica ha aumentado la vulnerabilidad de las personas, exponiéndolas a un peligro inimaginable. El portal de estudios y estadísticas *Statista* divulgó una lista de redes sociales más accesadas en el mundo y el número de usuarios activos, esos datos son referentes a enero de 2017, publicados el día 13 de abril de 2017. Ranking de las mayores redes sociales: 1) Facebook: 1.940.000.000 + 77; 2) WhatsApp: 1.200.000.000 + 200; 3) Facebook Messenger: 1.200.000.000 + 200; 4) Youtube: 1.000.000.000; 5) Wechat: 889.000.000 + 43; 6) QQ: 2 868.000.000-9; 7) Instagram: 700.000.000 + 100; 8) Qzone: -1 595.000.000 -37; 9) Tumblr: -1 550.000.000; 10) Twitter: -1 319.000.000 +2; 11) Sina Weibo: 313.000.000; 12) Baidu Tieba: 300.000.000; 13) Snapchat: 300.000.000; 14) Skype: 300.000.000; 15) Viber: 260.000.000; 16) Line: 220.000.000; 17) Pinterest: 150.000.000; 18) YY: 122.000.000; 19) LinkedIn: 106.000.000; 20) BBM: 100.000.000; 21) Telegram: 100.000.000.

Por desgracia, el ser humano piensa diferente y de diversas formas, como existe el buen uso de esas tecnologías, existe también el uso erróneo de esas redes sociales, del ordenador, de la *Internet* para la práctica de nuevos delitos o nuevas formas de practicar los ya conocidos tipos penales, surgiendo los crímenes cibernéticos, aumentando la criminalidad y desafiando los mecanismos de seguridad propuestos en todo el sistema de información y en las redes computacionales, o por medio de éstos, comprendiendo las infracciones practicadas contra los dispositivos y sus accesorios. Se incluyen en este concepto las violaciones practicadas por *Internet*, ya que presupuesta para acceder a la red es necesario el uso de un ordenador/dispositivos.

Con base en lo expuesto, es menester mostrar en este trabajo la red de actos criminales existentes dentro de *Deep Weeb*, y alertar a todos los usuarios del sistema de información sobre la importancia del buen uso de las tecnologías y los peligros reales en la divulgación y propagación de materias ocurridas al respecto durante los últimos años.

2 IMPORTANCIA DEL ESTUDIO DE LA DEEP WEB

Este artículo se ha convertido en un estudio sobre un tema, que contempla un abordaje, todavía superficial de la *Deep Weeb*, con vistas a mostrar en específico el lado negativo, aunque para muchos haya también puntos positivos, lo que no es el objetivo deseado.

De esta forma, se pretende profundizar los estudios relacionados al tema y a la futura publicación de otros artículos con contenido más avanzado y específico. La justificación para este estudio es el creciente interés sobre el tema, sobre todo en los medios académicos, militares, en las áreas de Defensa y Seguridad y en áreas policiales, buscando también la gran necesidad de informar, analizar, investigar y alertar a todos los ciudadanos sobre los peligros y los riesgos a los que toda la sociedad está expuesta. Se realizó una investigación bibliográfica profunda sobre

el tema, consulta a fuentes y entrevistas con especialistas de las áreas de Defensa y Seguridad, que actúan directamente con la fiscalización y con la investigación del objeto de estudio, y una recolección de datos minuciosa en toda la red de *Internet*.

3 LA INTERNET

Según Martins e Silva (2013), en el mundo contemporáneo, *Internet* puede ser clasificada como una herramienta transformadora de la sociedad. A través de su expansión grandiosa y de su democrática popularización, ocurrida especialmente en la primera década de este nuevo siglo, ofrece a los ciudadanos y a las organizaciones un extenso y rico sitio de acceso a informaciones, entretenimientos, comunicaciones y una inmensa posibilidad de realización de negocios, ejerciendo incluso un importante papel en el desarrollo económico y social del país y del mundo.

La *Internet*, tal como hoy se conoce, se originó en 1960, en la Guerra Fría, con los conflictos entre Estados Unidos y la Unión Soviética, ya que los militares norteamericanos necesitaban un sistema que posibilitase comunicación a largas distancias, sin que ésta pudiese ser cortada o extraviada. Fue entonces que Paul Baran tuvo la idea de crear una red con varios trayectos para que pudiese llegar a su destino, asimilándose a una red, por lo que la expresión Web que, en inglés, significa “telaraña”. El primer experimento se denomina conmutación de paquetes, o “cambio de paquetes” (Marcon; DIAS, 2014).

En 1980, *Internet* comenzó a ganar espacio entre las “personas comunes”, con la creación de las “salas de chat” (chat rooms). A lo largo de los años, se creó la posibilidad de navegar de un sitio a otro con la invención del HTTP y HTML, el WWW (World Wide Web) conquistó cada vez más adeptos y la *Internet* comenzó a expandirse ampliamente, con millones de usuarios, en poco tiempo llegando a toda tecnología que se conoce hoy.

Hay, sin embargo, situaciones nada agradables en la *Internet*, pues hay quien quiera cometer crímenes crueles y bárbaros, pero, ¿cómo hacerlo impunemente? Una de las posibilidades es la *Internet*, y, pensando en esos individuos malintencionados, se creó un sitio específico en la *Internet* en el que el anonimato es 100%, denominado *Deep web*, y sobre el cual serán tejidos más comentarios adelante.

4 DEEP WEB: DEFINICIONES

¿Y qué sería *Deep web*?

Según Marcon y Días (2014); Alves y Fernandes (2013) la *Deep web* es un nivel de la *Internet* en el que no existen límites para los actos que se practican allí: fotos y videos de mucha violencia, esparcidos sin ningún tipo de filtro. Lo que existe de más peligroso en la *Deep web* es su anonimato, pues, quien la utiliza, difícilmente es rastreado, una vez que se usan muchas herramientas para ocultar la verdadera

identidad y ubicación del usuario. Con el paso de los años, las historias encontradas en la *Deep web* vienen asustando a personas en varias partes del mundo.

De acuerdo con Pompeo y Seefeldt (2013) la expresión *Deep web* fue creada por Michael K. Bergman, fundador del programa Bright Planet, software especializado para recoger, ordenar y buscar contenido en este ámbito web. La palabra *Deep web*, traducida al portugués, se refiere a significado de profundidad, tanto que fijada en oposición a *Surface Web*, vocablo que pretende dar la idea de superficialidad.

Otro término por el cual la *Deep web* es conocida es *Under Web*, que hace referencia a la posición entre los dos grupos, quedando la *Surface Web* por encima y la *Under Web* abajo, con la forma de un iceberg. *Web Oculta*, en razón de la dificultad en localizar y acceder a las páginas - ya que se encuentran camufladas -, es otra acepción posible.

Como, según expertos, sólo el 20% de las páginas de la red están presentes en la *Surface Web*¹³, hay algunas analogías que se dedican a explicarla. La primera de ellas es la del *Iceberg*, figura 01, en la que la *Surface Web* está representada por su cima, de fácil acceso y que salta a los ojos, aunque pequeña en términos de contenido; mientras que la *Deep web* se representa como su base, pues se sabe que existe, pero no se tiene la medida exacta de su tamaño, sabiendo que es poco visible y, por eso, de corto alcance.

Figura 1: Analogía de la *Deep web*



Fuente: DESCONOCIDA, 2017

Michael K. Bergman (2013) afirma que la información pública en la *Deep web* es normalmente de 400 a 500 veces mayor que la definida en la *World Wide Web*. *Deep web* contiene 7.500 terabytes de información comparada con 19 terabytes de información de *Surface Web*. 550 millones de documentos individuales comparados con 1.000 millones de *Surface Web*. Hay más de 200.000 sitios actualmente, 06 de las mayores enciclopedias de la *Deep web* contienen cerca de 750 terabytes de información, suficiente para exceder el tamaño de la *Surface Web* en 04 veces. En promedio, los sitios reciben 50% más tráfico mensual, aunque no son conocidos por el público en general, siendo la categoría que más crece en el número de nuevas informaciones sobre *Internet*. Esta red tiende a ser más estricta, con contenido más profundo que sitios convencionales. La profundidad de contenido de calidad total es de 1.000 a 2.000 mil veces mayor que la de la superficie. El contenido es altamente relevante para todas las necesidades de información, mercado y dominio. Más de la mitad de este contenido reside en temas específicos en bases de datos.

La *Deep web*, llamada también de *Web* profunda, *Darknet*, *Web* invisible, *Web* oculta, red Tor, así como otras variantes – se caracteriza por ser una capa de la *Internet* o *Surface Web* – que no se puede acceder de forma habitual y común como la mayor parte de las personas hace a diario. Para acceder a la Web Profunda es necesario el uso de software específico y sentido común, ya que es posible encontrar temas de excelente calidad y también lo peor imaginable.

Esta red profunda engloba bases de datos cuyo contenido no está indexado y, por esa razón, no puede ser accedido por herramientas de búsqueda como *Google*.

Imagínese, por ejemplo, un sitio de venta de coches usados. La información sobre los coches está en el sitio, pero uno sólo tiene acceso a ellos cuando se rellena un formulario diciendo qué tipo de coche está buscando.

También podemos incluir en esta *Web* Profunda una porción de la red en la que la publicación de contenidos, así como el acceso a ellos, ocurre de forma anónima. Esta es la *Dark Web*, o *Internet* oscura. *Dark Web* incluye, por ejemplo, redes como la *Tor Network*. Para acceder a ella, debe descargar *Tor Browser*. Este *browser* hace que la dirección de su computadora sea indetectable. Uno viaja anónimo, tanto por *Internet* regular y por la red oscura.

De la misma manera, si uno crea un sitio en la red Tor, el contenido se queda allí, pero su identidad, no. Uno de los expertos en seguridad ha sido muy claro en sus planteamientos: “Si creo un sitio, tengo que registrarlo y crear un IP address, para identificación”, explica Marcon y Freire (2014). “Pero esas redes crean el IP address y nadie sabe quién soy yo”.

Esta *Internet* anónima es usada para todo tipo de actividad ilícita y, hoy en día, hay un aumento considerable de la criminalidad a causa del anonimato. Uno de esos sitios, el supermercado de drogas Silk Road, operó en la red *Tor* durante más de dos años, hasta que fue desmantelado por la *Federal Bureau of Investigation* (FBI). Pero la *Tor* también es usada por militantes, intelectuales y otros grupos que

necesitan permanecer anónimos para su seguridad personal. Obviamente, si el FBI es capaz de hackear *Tor* y *Deep web*, entonces esto presenta un problema enorme para el futuro de *Deep web* y el navegador como su único punto de acceso ya que ahora nadie estaría más completamente anónimo.

Deep web se compone de varias redes separadas que no hablan entre sí. Sin embargo, en 2006, se lanzó una versión del proyecto para fines no gubernamentales, titulada TOR - sigla de The Onion Routing -. La palabra *onion* significa “cebolla” en portugués, en alusión a las diversas capas que existen en la cebolla, de forma similar a las capas que un usuario de *Internet* debe atravesar para llegar al contenido deseado en algún sitio de la *Deep web*.

Figura 2 - Logomarca del software

Fonte: THE TOR PROJECT, 2018

El “Federal Bureau of Investigation”, Oficina Federal de Investigaciones, en portugués, une fuerzas con otras instituciones para supervisar la *Deep web*, tratando de atrapar a los criminales y resolver los crímenes que se exponen en los foros de la “*Internet* invisible”. Un experto en seguridad, llamado Brian Krebs, afirmó que el malware que se estaba arrastrando a través de Firefox no ejecuta realmente comandos, pero sólo descubre las direcciones de *Internet* (IP) de los usuarios, lo que tiene sentido en este contexto. Este no es un problema para la mayoría de nosotros que no usamos *Internet* para actividades ilegales, pero, obviamente, será preocupante para los usuarios de Tor y los usuarios regulares de la *Deep web*.

Como el Tor es aún más seguro y más anónimo que cualquier otro navegador de *Internet*, por lo que probablemente seguirá siendo utilizado por un largo, largo tiempo; o, por lo menos, hasta que algo más anónimo sea inventado - dudo que esto suceda pronto.

Según Pompéo y Seefeldt (2013), la *Deep web* se suele clasificar en capas. Cuando el usuario adentra a la *Deep web*, tiene acceso gradual. La primera capa

concentra la mayoría de la información necesaria para los principiantes, pero, siempre que se tenga un conocimiento más avanzado de informática y otros requisitos exigidos, es posible ir más allá.

En el caso de la arquitectura de la red, la configuración de estas páginas puede darse por innumerables contenidos: contenido dinámico, contenido aislado, contenido de acceso limitado, contenido de *script*, contenido no HTML/texto, contenido antiguo, *Web* contextual y *Web* privada.

Lo que pasa en *Deep web* es la inexistencia de “filtros” como los disponibles en Google, lo que permite encontrar videos y fotos de crímenes, asesinatos, violaciones, experiencias ilegales, crueldades con animales, pedofilia, venta de drogas, tutoriales sobre cómo hacer las bombas, los hackers y muchas personas que ofrecen estos servicios, por lo que es altamente recomendable no acceder a ella, se repite, el acceso a ella configura conducta criminal en varios países. Pero no sólo se pueden encontrar cosas malas, hay mucho contenido interesante por ahí. La gran cuestión es qué se quiere encontrar. Aunque el individuo navegue buscando el lado positivo, es peligroso acabar siendo atraído por la curiosidad y entrar en un océano de criminalidad.

Hay una página de *Deep web*, en Brasil, (Figura 03) con más de un millón de curtidos y recientemente se puso a disposición en los quioscos un periódico hablando sobre el tema y enseñando paso a paso cómo navegar por ella, titulado “Guía Prohibida” (Figura 04).

Figura 3 - Página de la Red Social de la Deep Web en Brasil



Fonte: DEEP WEB (Brasil), 2018

Figura 4 – Exemplar “Guia Proibidão”

Fonte: EBOOK KINDLE ⁵⁷, 2018.

De la misma forma que las más diversas relaciones sociales y económicas se expandieron con el avance de las tecnologías de comunicaciones y transportes, los crímenes también sobrepasaron fronteras, he aquí íntimamente ligados a la vida en sociedad, no se trata sólo de una patología, de un hecho social normal. Dicho esto, imperioso destacar, entonces, que, con el advenimiento de la globalización, surgió un nuevo fenómeno: la criminalidad global (POMPÉO E SEEFELDT, 2013); (ALVES, 2013).

Conforme a Castells (1999) la práctica criminal transnacional pasa a existir de dos formas: la primera emana después del enraizamiento en una determinada localidad de una organización delictiva dictada tradicional, por motivos históricos, culturales, étnicos o socioeconómicos, y se expande a otros países para asimilar diferentes asociados y aumentar su zona de actuación. Por lo tanto, esas organizaciones no se debilitan con la globalización, sino que se fortalecen. La segunda deriva de la creación de operaciones criminales locales, generalmente fundadas en poblaciones de bajos ingresos, que venden su crimen a mercados de todas partes del planeta.

Según Aragão (2013), debido a la intensa supervisión de las autoridades policiales, la comunicación entre estas organizaciones delictivas no se da a través

57 EBOOK KINDLE , editora on line – 04 de junho de 2018.

de Surface Web. Por lo tanto, muchas de ellas se utilizan de *Deep web* para cifrar y enviar datos, intercambiar información sus asociados y propagar sus actividades en los más diversos rincones del mundo. Tanto que, por eso, *Deep web* ya ostenta innumerables casos conocidos, a ejemplo del famoso *Wikileaks* y *Anonymous*, los cuales tuvieron la génesis de sus actividades ligadas a la invisibilidad de la red. Con el conocido The Pirate Bay, sitio destinado a *uploads* y descargas de archivos protegidos por derechos de autor, no fue diferente.

Según Castells (1999); Alves y Fernandes (2013); Pompéo y Seefeldt (2013) y Marcon y Días (2014), sin embargo, no son estos los casos que presentan mayor peligrosidad para la sociedad civil. El contrabando de mercancías y de materiales radiactivos, órganos humanos, basura orgánica e inorgánica, prostitución adulta e infantil, organización de juegos de azar, secuestros, compra y venta de asesinatos, extorsión, falsificaciones de las más diversas especies, incluida la de monedas en curso o tarjetas de crédito, de identidades civiles o su tráfico de informaciones, de tecnologías, objetos de arte están entre las principales acciones de esa red criminal que involucra, de manera global, el crimen.

Por eso, no cabe duda de que esta globalización del crimen, que se sirve de forma masiva de la *Deep web*, sacude profundamente la seguridad transnacional, las políticas nacionales, la economía y la cultura de los pueblos. En este escenario, el lavado de dinero se revela el mayor mal de todo ese contexto, constituyéndose en la raíz de todos los demás delitos, ya que de éstos transcurre el sustento financiero de aquellos.

El éxito y la expansión de actividades criminales transnacionales se dan con la versatilidad y flexibilidad de su composición, pero sobre todo de la *Deep web* como herramienta que sostiene de modo invisible sus articulaciones. Tal y cual un líquido, el cual se forma conforme al ambiente y se maneja sordamente por los bordes e infiltraciones, los peligros de ese nuevo mal post-moderno alcanza a toda la sociedad en red y su éxito necesita, sin duda, de una interconexión global y silenciosa, en que los involucrados se encuentran muchas veces invisibles a la fiscalización del Estado.

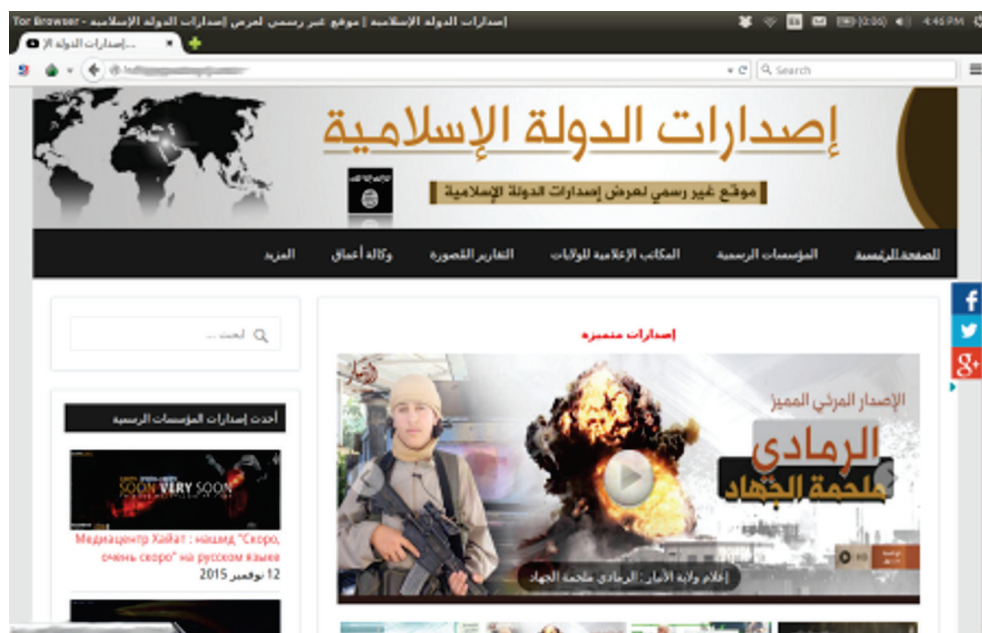
5 ARMAS Y TERRORISMO

“Ciertamente, las ventas de armas son anunciadas y parece que algunas personas lograron obtenerlas de esa forma, pero a menudo son fraudes”, cuenta el Especialista.

El Estado Islámico (EI) tiene sitio en las profundidades de *Internet* (Figura 05). Un espejo del sitio web del EI en la Web normal en la red anónima Tor, en lo que parece un intento de hacer su material de propaganda más resistente a los derribos y, de rotura, más propicio para preservar las identidades de sus miembros y simpatizantes.

El investigador de terrorismo en línea Scot Terban publicó en su blog que Al-Hayat Media Center, afiliado al EI, “publicó un enlace y explicación sobre cómo acceder a su nueva dirección en *Deep web* según el sitio Infotecnogame (2015) foro asociado al grupo.

Figura 5 - Página del Estado Islámico y enlaces de accesos



Fonte: ANONYMOUS, 2015

Los vínculos que llevan al sitio también fueron publicados por una serie de cuentas en *Twitter* con conexiones jihadistas, de acuerdo con la investigación del *Motherboard*.

El diario *Epoch Times* publicó, el 16 de junio. 2016 a las 14:24 - Actualizado el 17 de junio A las 11h51min - una materia en la que el Estado Islámico habría divulgado una “lista de la muerte” que incluye a los brasileños; en total, la lista ordena el asesinato de 8.318 personas de todo el mundo, la gran mayoría de estadounidenses; la organización terrorista no anunció precisamente cuántos brasileños fueron “marcados para morir”, pero se calcula que la lista puede contener hasta 39 personas. La relación fue encontrada por el grupo *Vocativ*, experto en investigaciones de la conocida *Deep web*, el área de *Internet* que no está accesible a los motores de búsqueda.

También se vende un gran número de armas, bombas y realizado incluso reclutamiento de jóvenes de todos los lugares.

6 PORNOGRAFIA INFANTIL

Deep web también es el lugar donde muchos pedófilos comparten pornografía infantil. En 2014, una investigación de la *British Broadcasting Corporation* (BBC) descubrió que decenas de miles de personas usan la red secreta para ese propósito. Una de las páginas involucradas recibía cerca de 500 visitas por segundo, apuntó la investigación.

Para hacer frente a estos y otros crímenes, el Reino Unido ha creado una célula de operaciones conjuntas que hasta ahora ha implicado más de 50 sitios que tienen el abuso sexual de niños como atractivo, aunque es probable que este tema represente una pequeña parte de los sitios que la agencia conoce “ (MUNSON, 2016).

En Brasil, la Policía Civil, por medio de la “Operación *DarkNet*” (MARCON, 2014) cumplió más de 100 órdenes de arresto contra personas que utilizaron la *Deep web* para crímenes de pedofilia, “rompiendo” el sistema que camuflaba la localización y encontró tales usuarios, así como más de 90 individuos que compartían material con pornografía infantil. “En el transcurso de la investigación iniciada hace un año, al menos seis niños fueron rescatados de situaciones de abuso o de inminente violación, en diversos lugares de Brasil. En uno de los casos, un padre relataba que abusaría de la hija tan pronto como ella naciera.”

7 EXPERIÊNCIA HUMANA

Según Lucas (2016); Alves (2013); Falconer (2013) Así como la Pornografía Infantil, hay también personas haciendo experiencia quirúrgica de todo tipo en humanos vivos, que son, en su mayoría, personas desamparadas escogidas en las calles.

Hay sitios en los que los chicos suelen atrapar a huérfanos y otras personas de las calles y venderlos como muñecos sexuales. En este punto, empieza a inquietarse. Se les cortan los brazos y las piernas, cierran todas las “aberturas”, que son los ojos, la boca y los oídos.

Y no acaba, ya que ellos también ofrecen las opciones de tener ganchos instalados para que sea posible colgar la muñeca sexual en cualquier lugar.

Ningún órgano gubernamental logró localizar el origen de los *Dolls Makers*. Las informaciones son escasas y todas las transacciones monetarias se realizan vía Bitcoins, todo muy sigiloso, no dejando ningún rastro. Sin embargo, se sabe que no son uno o dos grupos y sí, decenas de ellos, ofreciendo el servicio en *Deep web*.

Las muñecas sexuales humanas son generalmente niños entre 8 y 10 años, comprados de familias miserables en países donde la pobreza extrema alcanza a la mayoría de la población. Por cientos de dólares, estos niños son adquiridos por los *Dolls Makers*. A continuación, se cree que son llevadas a centros quirúrgicos clandestinos y transformados en muñecas vivas, que no presenten resistencia a las perversiones sexuales de sus dueños. Sus miembros, brazos y piernas, son

amputados y sustituidos por prótesis de silicona. Las cuerdas vocales se retiran y los dientes arrancados y cambiados por imitaciones de caucho. Todo procedimiento dura de dos a tres semanas y sólo se inicia después de que la “muñeca” haya sido encomendada. El precio varía entre 40 mil dólares y 700 mil dólares, dependiendo de las exigencias. La muñeca todavía vendría con una especie de manual de instrucciones, informando cómo alimentarla y realizar las demás necesidades básicas humanas para la supervivencia, ya que dependería del dueño para todo a partir de ahí. La estimación de la vida se reduciría hace un año después del inicio de los procedimientos quirúrgicos. El caso que se hizo famoso en la superficie de las muñecas sexuales fue el de Lolita *Slave Toys*.

Se cree que la película “El Albergue”, del director y guionista Eli Roth, por lo que se sabe, se basó en casos reales, investigados por la policía de Nueva Delhi, en la India, donde se descubrieron clubes secretos, en los que ricos y poderosos asistían a espectáculos de tortura de niños y adolescentes. Situaciones similares a ésta se encontraron en Asia, África y Europa, aunque existiera una fuerte red de seguridad detrás de esas páginas. Los experimentos científicos realizados con humanos e incluso culto al canibalismo son prácticas que ya se han desvelado en la inmersión de las profundidades de la red. La *Deep web* es, por lo tanto, el mecanismo más seguro para que se puedan alcanzar las finalidades ilícitas diseñadas por estos grupos.

8 SECRETOS DEL GOBIERNO

Para Lucas (2015); Munson (2016) a los que les gusta pensar que todo es una teoría de la conspiración, la *Deep web* ofrece la prueba de esas teorías. Y también hay muchos secretos de gobierno. Recientemente, algunos fueron retirados por el FBI. Los *hackers* pueden invadir diversos bancos de datos que contienen información secreta, operaciones, hojas de cálculo e incluso localidades e individuos involucrados en misiones, todo ello a cambio de cantidades expresivas de dinero.

9 MATADORES DE ALQUILER

Es posible ver el nivel de detalle que la *Deep web* puede ofrecer, personas que se esconden en el anonimato y que realmente entienden del negocio. Tener alguien muerto no es barato, pero, al parecer, se toma el trabajo en serio. Todo sin saber quien sea el mandante, o quien sea que sean las víctimas o grupos (LUCAS, 2015); (MUNSON, 2016).

10 TRÁFICO DE ÓRGANOS Y PERSONAS

Según Aragão (2013); Falconer(2013) la Organización de las Naciones Unidas (ONU) define el tráfico de personas como cuando la víctima es retirada de su

ambiente, de su ciudad y hasta de su país y se queda con la movilidad reducida, sin libertad de salir de la situación de explotación sexual o laboral, o del confinamiento para la remoción de órganos o tejidos, en la que la movilidad reducida se caracteriza por amenazas o daños físicos y mentales. Normalmente, el tráfico de personas ocurre en regiones pobres, como ciertos lugares de Asia, Europa Oriental y África, un ejemplo de país es Tailandia. Por el hecho de que estas regiones son pobres, familiares venden a otros familiares, como la madre vendiendo al hijo - ¡triste realidad!

Rara vez, algunos casos revelados de la *Deep web* llegan a la media, pero de acuerdo con el sitio *Mother Board*, uno de los casos fue el de Nicole, estadounidense, de apenas 18 años, secuestrado en París. El anuncio de la subasta pedía una oferta inicial de 150 mil dólares, algo así como 610 mil reales. El anuncio mostraba sus fotos, llevando sólo una braga, con los brazos atados y una cuerda atrapándola a una estructura de metal, en las imágenes se puede percibir que estaba debatiéndose y, al fondo, se puede observar la sombra de un hombre. El grupo detrás de esta subasta es conocido por *Black Death*. Nicole estaba siendo vendida en una dirección de *Dark Web* - hoy, el enlace se encuentra fuera de línea, lugar en que ese comercio mueve miles de dólares, y se estima que cerca de 2,4 millones de personas son traficadas al año: 6 de 10 son mujeres.

En realidad, muchas personas que son traficadas son compradas por quien desea realizar el acto de torturarlas. La llamada “Tortura por Pedido”. Se utiliza ese término cuando alguien es comprado por otra persona - sin el consentimiento de la víctima. Después de ser secuestrada, luego de la compra, el comprador tiene el derecho de hacer lo que quiera con la víctima, en el caso, sería la tortura, ya que él lo encargó. Un verdadero mundo de los psicópatas.

Si con la expansión de *Internet*, vista por muchos como un progreso humano sin igual, pocos perciben que la propia *Surface Web* es un peligro, que se dirá de la *Deep web*, que, además de poco conocida es vista con desconfianza - existe o no? - por esos pocos. De esta forma, después de comprender lo que se entiende por *Deep web* y analizar cómo se caracteriza su acceso, quedaba claro, con base en casos y estudios ya conocidos, la necesidad de la toma de decisiones y medidas que puedan cohibir acciones delictivas que surgen en ese espacio. Por tratarse de un punto fundamental de la vida de la sociedad en red, es necesario conocer y entender todas las facetas de *Internet*. Como se demuestra, la Web, tal como un iceberg, posee una pequeña punta visible, mientras que su mayor extensión es la base que, por sumergida, es casi totalmente desconocida.

11 POLICÍA FEDERAL X DEEP WEB X CRÍMENES CIBERNÉTICOS

De acuerdo con Martins (2013); Dias y Marcon (2014); Munson (2016) en los últimos años, la Policía Federal se especializa en el combate a los crímenes

cometidos en esos territorios, Los llamados Crímenes Cibernéticos. La operación de Darknet fue desencadenada simultáneamente por 44 unidades de la Policía Federal en 18 estados y en el Distrito Federal. Se detuvieron 55 personas y, 106, aún se investigan. En el transcurso de la investigación, iniciada hace un año, se rescataron al menos seis niños de situaciones de abuso o de violación, en diversos lugares de Brasil. Así como diversos individuos que están siendo monitoreados por la Policía Federal por ser sospechosos de utilizar *Deep web* para cometer sus delitos.

De acuerdo con Diana Calazans, delegada de la Policía Federal, ese tipo de investigación se divide en dos partes: una parte cibernética, en la que se utilizan conocimientos avanzados para identificar los ordenadores y dispositivos de origen; y la investigación tradicional, para llegar al usuario.

Pero *Deep web* también presenta un lado positivo. Países como Corea del Norte y China suelen controlar la *Internet* convencional. En ese caso, sería una forma de burlar la censura. Una de sus funciones es también proteger contenidos confidenciales, como los de gobiernos, bancos, empresas, fuerzas militares y universidades. Usted quiere mantener una información privada y no tiene como. De ahí la *Deep web*, para muchos usuarios es un espacio para eso.

Y, como buena parte del contenido de ese universo todavía se constituye de informaciones ilegales, Diana Calazans, delegada de la Policía Federal, dice que no hay crimen perfecto.

Los crímenes cometidos a través de la computadora dejan huella. La Policía Federal quiere reunir esos elementos y hacer la identificación de los criminales, como todos esos cambios en el medio tecnológico y los acontecimientos, es notoria también el cambio social abarcado por la globalización de *Internet*, que trae nueva forma de comunicación y modificó esas relaciones sociales en todo el mundo el mundo, sin embargo, junto con tales beneficios, surgieron también nuevos riesgos, imponiendo la necesidad del control jurídico. El dinamismo y versatilidad, inherentes a *Internet*, se convirtieron en foco de preocupación para el Poder Legislativo que editó las Leyes 12.735 / 12, 12.737 / 12 (Ley Carolina Dieckman - modifica los artículos 154, 266 y 298 del CP) y 12.965 / 14 (Marco Civil de *Internet*).

En cuanto a la competencia para el procesamiento de los crímenes practicados por *Internet*, algunas cuestiones deben llevarse en cuenta, como el lugar de transmisión y la existencia, o no, de la transnacionalidad del delito. La jurisprudencia (abajo) apunta que para los crímenes practicados a través de la red mundial de computadoras se debe observar el lugar en que fue publicado el contenido criminal. No se identificando el local, la competencia recaerá al juicio que inició las investigaciones relacionadas. En las hipótesis en que se verifica la transnacionalidad del delito, la competencia será de la Justicia Federal. (Actualizado por el informativo nº 335)

El Tribunal Supremo Federal (STF) reconoció la repercusión general de la materia que trata de la competencia para el procesamiento y juicio de los crímenes

de divulgación de imágenes de niños y adolescentes a través de *Internet* (RE 628624).

Los medios en la contemporaneidad, especialmente en lo que se refiere a *Internet*, deben ser una herramienta de evolución del hombre, y no de su destrucción. Si cuando se considera sólo las acciones ocurridas en la *Surface Web* ya se discute la necesidad de (co) regulación del uso que se hace de la red, es claro y cristalino que, tras el descubrimiento de la transcripción criminal que se esparce por medio de la *Deep web*, esa necesidad aumenta significativamente. (POMPÉO E SEEFELDT, 2013).

12 CONSIDERACIONES FINALES

Como dice el Especialista en Defensa y Seguridad: *Internet* sigue siendo un espacio carente de reglamentación legal y, por más que existen muchas tecnologías y varios expertos, hay personas que poseen vasto conocimiento de la herramienta que están usando y saben cómo no ser localizadas, no temiendo lo que puede suceder, usando una nueva “identidad”, en un ambiente virtual que posibilita ser “quienes entienden bien”. A través de este trabajo, es posible conocer y descubrir un poco más sobre *Deep web*, el uso erróneo de las nuevas tecnologías para el aumento de la propagación de la criminalidad.

La importancia de este estudio sobre este tipo de práctica, se vuelve cada vez mayor, siendo necesaria la divulgación y el conocimiento sobre los peligros y amenazas a los que estamos expuestos.

La rapidez con que todo se propaga en la red contribuye a cosas buenas y también a las malas, la quiebra de fronteras, la difusión de la información, el rompimiento de los mecanismos de defensa y su seguridad, la importancia de más estudios en profundidad en esta área, por eso es que se llama la atención sobre el desarrollo de la tecnología y para el entrenamiento de las personas capaces de hacer algo jurídicamente eficaz, es decir, castigar y capturar a aquellos individuos que se utilizan de *Internet* para cometer esos numerosos crímenes.

La captura y el castigo de esas personas sólo se convertirá en un hecho práctico a gran escala, con un trabajo en grupo, la sociedad, la familia, las iglesias, los policías y la ley, juntos, serán capaces de realizar algo que surta efecto. Pero es necesario un esfuerzo a gran escala para que se concrete y que se pueda, a través de la prisión de esos usuarios que se utilizan del lado sombrío y negativo de la *Deep web* como herramienta de destrucción, prevenir que nuevos crímenes ocurran y que más personas sean perjudicadas, a través de esta diseminación tan negativa.

Educar en la sociedad de la información no es sólo invertir en aparato tecnológico y enseñar a usarlo. No adelanta que el joven sepa cómo utilizar la herramienta digital; es necesario educarle sobre cómo usarla de manera responsable, ética y segura. Es deber de todos orientar el uso correcto de la

red, indicando las consecuencias de la utilización inapropiada no sólo para el individuo, sino también para la sociedad. Los padres desempeñan un papel importante en este proceso, pero muchas veces se sienten perdidos en medio de tantas innovaciones tecnológicas, sin saber cuáles son los límites a ser impuestos, o aún sin tener real conocimiento de los peligros que sus hijos corren en virtud de la incontrolada exposición en línea. También quedan confusos en cuanto a los papeles en la educación, dejando a cargo de la escuela, incluso, lo que debería ser también su obligación.

Otro punto a ser observado es la enseñanza sobre la diferencia entre dominio público y ambiente público. Los crímenes se cometen en *blogs* y comunidades virtuales (como las redes sociales) porque el usuario cree que no será identificado si hace uso de la condición de anónimo. Es importante recordar que es perfectamente posible identificar a cualquier usuario en la World Wide Web a través del número de IP, que identifica cada uno de nuestros ordenadores conectados.

Según Munson (2016), Job Lúcio Vieira, especialista en seguridad de la información en el Distrito Federal: “No es un ambiente para que las personas comunes tengan acceso”. Es imprescindible, por lo tanto, que se implementen acciones gubernamentales para reglamentar y examinar las posibilidades del completo uso de la *Web*. Inversiones públicas en el área de la tecnología de información, sumadas al combate del desconocimiento de la *Deep web* y la desmistificación de que hoy en día todo se encuentra en *Google*, pueden revelarse como eficientes mecanismos de control para vigilar, identificar y rastrear crímenes en la red, ya que las transgresiones involucran no sólo derechos fundamentales, sino también la propia soberanía nacional y seguridad transnacional. Sólo después de eso se puede suscitar la creación de normas jurídicas eficientes en la prevención y punición de los delitos cibernéticos agasajados en la *Deep web*, conduciéndonos así por un camino más risueño en contrapunto a la realidad problemática y peligrosa que avanza, por ahora, sin freno, inclinado durante las noches y los días.

Es necesario continuar con nuevas investigaciones y apuntar nuevos mecanismos de combate para esos crímenes cibernéticos, desarrollar mejores softwares (navegador, antivirus, *firewall*, etc.) y su configuración ideal para acceso seguro a esa capa de la red. En la *Deep Web* depende de cada uno elegir qué buscar, si la persona busca contenido criminal, ella encontrará; en el caso de que se trate de un libro, un cd, o incluso películas, juegos y demás, también encontrará, resaltando que la violación de derechos de autor también es delito previsto en el art. Por lo tanto, es importante enfocar bien lo que se busca allá, pues el acceso a un enlace equivocado puede llevar a un camino totalmente diferente de lo que se busca y, muchas veces, sin retorno. La criminalidad existe de todo lado, incluso en la *web*, por eso, es importante tener un cierto conocimiento para navegar en ese mundo oculto y peligroso.

REFERENCIAS

ALVES, F. S; FERNANDES, N. L. G. *Pornografia Infantil Virtual: o mau uso das tecnologias*. Flaviano de Souza Alves; Norma Lúcia Gomes Fernandes. 2º Congresso sobre Novas Tecnologias. Campina Grande – PB. 2013.

ARAGÃO, Alexandre. Nas profundezas da web. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 18 fev. 2013. Caderno tec. p. F1-F3.

BBC (Brasil) (Ed.). *Deep web: O comércio criminoso que prospera nas áreas ocultas da internet*. 2016. Disponível em: <<http://www.bbc.com/portuguese/geral-36920676>>. Acesso em: 10 ago. 2017.

BERGMAN, Michael K. *The Deep Web: Surfacing Hidden Value*. 2001. Disponível em: <<http://brightplanet.com/wp-content/uploads/2012/03/12550176481-deepwebwhitepaper1.pdf>>. Acesso em: 16 abr. 2013.

BRASIL. Lei n. 12.737/12, DE 30 de novembro de 2012. *Tipificação criminal de delitos informáticos*, Brasília, DF, nov. 2012.

_____. Lei nº 12.735, de 30 de novembro de 2012, altera o decreto-lei n. 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - código penal, o decreto-lei n. 1.001, de 21 de outubro de 1969 - código penal militar, e a lei nº 7.716, de 5 de janeiro de 1989, para tipificar condutas realizadas mediante uso de sistema eletrônico, digital ou similares, que sejam praticadas contra sistemas informatizados e similares; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12735.htm>. Acesso em: 12 nov. 2012.

CASTELLS, Manuel. *Fim do milênio: A era da informação: economia, sociedade e cultura*. São Paulo: Paz e Terra, 1999. 3 v.

FALCONER, Joel. *Mail-order drugs, hitmen & child porn: A journey into the dark corners of the deep web*. 2012. Disponível em: <<https://thenextweb.com/insider/2012/10/08/mail-order-drugs-hitmen-child-porn-a-journey-into-the-dark-corners-of-the-deep-web/>>. Acesso em: 23 abr. 2013.

HIGA, Paulo. *Como entrar na deep web utilizando o Tor*. Disponível em: <<https://tecnoblog.net/189897/como-acessar-deep-web-links/>>. Acesso em: 12 jun. 2017.

INFOTECNOGAME – infogametec.blogspot.com. novembro de 2015.

JORNAL EPOCH TIMES [on line]. junho de 2018.

LUCAS, Adriano S. Top 10 coisas mais absurdas encontradas na deep web. 2017. Disponível em: <<https://top10mais.org/top-10-coisas-absurdas-encontradas-na-deep-web/#ixzz4pUATVSwM>>. Acesso em: 10 ago. 2017.

MARCON, J. P. F.; DIAS, T. P. *DEEPWEB*: o lado sombrio da internet. Conjuntura Global, Curitiba, v. 3, n. 4, p.233-243, out. 2014. Quadrimestral.

MARTINS, Caique Arthur Lopes da Silva; SILVA, Maria Helena Barriviera e Silva. A dualidade da Deep Web. Revista da Faculdade de Tecnologia de Garça. Garça, SP, vol. 3, n.2, 2013, p. 1-7. Disponível em. Acesso em 12 set. 2016.

MELLO, João. Nem tudo são trevas: o lado bom da Deep Web. In. *Revista Galileu*. Maio / 2013.

MUNSON. L. *Deep web*: O comércio criminoso que prospera nas áreas ocultas da internet. Agosto/ 2016

POMPÉO, W.A.H; SEEFELDT, J.P. *Nem tudo está no Google*: Deep web e o perigo da invisibilidade. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DE DIREITO E CONTEMPORANEIDADE, 2., 2013, Santa Maria. **Anais...** Santa Maria, Rs: Ufsm, 2013. P. 436-449.

Recebido em: 16 jan 2018

Aceito em: 15 maio 2018

FORMAÇÃO MILITAR: REFLEXÕES SOBRE A ABORDAGEM DA INTELIGÊNCIA CULTURAL

Alessandra Veríssimo Lima Santos*

Marta Maria Telles**

RESUMO

Este artigo pretende trazer à reflexão a importância da abordagem da Inteligência Cultural na formação dos militares das Forças Armadas brasileiras, diante do mundo moderno e em constante evolução, em que os efeitos da globalização expõem cada vez mais as pessoas ao contato e ao relacionamento com culturas distintas, estando essa comunicação sujeita a impactos positivos ou negativos. Assim, para interagir de maneira eficiente com indivíduos de culturas distintas, são requeridos aprendizado e treinamento. Diante dessa conjuntura, a Inteligência Cultural reveste-se de grande importância em todos os escalões envolvidos, uma vez que introduz a ideia de flexibilidade cultural, dentro da perspectiva defendida por Thomas e Inkson (2006), que concebem o desenvolvimento de habilidades que capacitem um indivíduo a lidar com realidades diversas. Como resultado da importância do exercício de tais habilidades, vem crescendo o treinamento de competências multiculturais nas academias militares. Portanto, recorre-se aos estudos sobre o currículo para refletir sobre o que se espera, hoje, da formação dos militares, entendendo a Inteligência Cultural não como uma disciplina a ser incluída nos currículos de formação, mas como um referencial para o desenvolvimento das habilidades interculturais.

Palavras-chave: Inteligência Cultural. Formação Militar. Currículo.

MILITARY TRAINING: REFLECTIONS ON THE APPROACH TO CULTURAL INTELLIGENCE

ABSTRACT

This article intends to bring to reflection the importance of the approach of cultural intelligence in the Brazilian Armed Forces military formation due to modern and ever-evolving world where the effects of globalization increasingly expose people to contact and relationships with distinct cultures, and this communication is

* Graduada em Pedagogia, pela Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ), pós-graduada em Psicopedagogia, pela Universidade Cândido Mendes (UCAM), e aluna do curso de Pós-Graduação em Planejamento, Implementação e Gestão de Ensino a Distância (EaD), pela Universidade Federal Fluminense (UFF). Mestranda do Programa de pós-graduação em Ciências Aeroespaciais da Universidade da Força Aérea (UNIFA). Contato: <alessandravlsantos@gmail.com>.

** Mestre em Educação, pela Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT), e Doutora em Psicologia Social, pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Atualmente, é Docente Colaboradora do Programa de Pós-graduação em Ciências Aeroespaciais da Universidade da Força Aérea (UNIFA). Contato: <tellesmartam@hotmail.com>.

subject to positive or negative impacts. Thus, in order to interact efficiently with individuals from different cultures, learning and training are required. Given this situation, cultural intelligence is of great importance in all the involved levels, since it introduces the idea of cultural flexibility, within the perspective defended by Thomas and Inkson (2006), that conceive the development of skills which enable an individual to deal with diverse realities. As a result of the importance of the exercise of such abilities, the training of multicultural competences in the military academies has grown. Therefore, curriculum studies are used to reflect on what is expected today from the training of the military, understanding cultural intelligence not as a discipline to be included in training curricula, but as a reference for the development of intercultural skills.

Keywords: Cultural Intelligence. Military Training. Curriculum.

FORMAÇÃO MILITAR: REFLEXÕES SOBRE O ENFOQUE DA INTELIGÊNCIA CULTURAL

RESUMEN

Este artículo pretende traer a la reflexión la importancia del abordaje de la Inteligencia Cultural en la formación de los militares de las Fuerzas Armadas brasileñas, frente al mundo moderno y en constante evolución, donde los efectos de la globalización exponen cada vez más a las personas al contacto y a la relación con culturas distintas, estando esta comunicación sujeta a impactos positivos o negativos. Así, para interactuar de manera eficiente con individuos de culturas distintas, se requiere aprendizaje y entrenamiento. Ante esta coyuntura, la Inteligencia Cultural se reviste de una gran importancia en todos los escalones involucrados, ya que introduce la idea de flexibilidad cultural, dentro de la perspectiva defendida por Thomas e Inkson (2006), que conciben el desarrollo de habilidades que capaciten a un individuo a lidiar con realidades diversas. Como resultado de la importancia del ejercicio de tales habilidades, viene creciendo el entrenamiento de aptitudes multiculturales en los gimnasios militares. Por lo tanto, se recurre a los estudios sobre el currículo para reflexionar sobre lo que se espera, hoy, de la formación de los militares, entendiendo la Inteligencia Cultural no como una disciplina a ser incluida en los currículos de formación, sino como un referencial para el desarrollo de las habilidades interculturales.

Palabras clave: Inteligencia Cultural; Formación Militar. Currículo.

1 INTRODUÇÃO

A globalização, entendida como fenômeno de intensificação das relações sociais e que gera impactos relacionados a questões econômicas, políticas e tecnológicas (GIDDENS, 1991), tem trazido com ela fatores que alteram as relações

micro e macro da sociedade, em todos os campos e níveis, e aumentam os conflitos intra e extramuros. Atualmente, as diferenças vêm ganhando novos contornos e aspectos culturais como, por exemplo, etnia e religião, surgem como novas fontes de conflito, demandando atenção destacada sobre o emprego da força (SANTOS, 2012). Assim, integrada ao contexto do mundo moderno, a atividade dos militares das Forças Armadas (FA) brasileiras também é afetada por esse fenômeno.

A Estratégia Nacional de Defesa (END) (BRASIL, 2013a) discorre sobre as competências dos combatentes das Forças Armadas e prevê que estes, fundamentalmente, deverão ter capacidades e habilidades para trabalhar em rede e de forma integrada às demais Forças. Devem, ainda, apresentar conhecimentos que potencializem a mobilidade, bem como os auxiliem a adequar-se ao contexto do combate, agindo com flexibilidade, surpresa, audácia e adaptabilidade. Portanto, o combatente deve ser, segundo a END (BRASIL, 2013a, p.57) “capaz de adaptar suas ordens à realidade da situação mutável em que se encontra.”

A Política Nacional de Defesa (PND) (BRASIL, 2013b) também cita a possibilidade de participação do Brasil em arranjos de defesa coletiva, na prevenção de ações terroristas, na condução de operações de contraterrorismo e na participação em operações autorizadas pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU). Esse cenário leva à reflexão sobre a necessidade do conhecimento de diferentes culturas pelos militares, ideia que encontra fundamento nas palavras de Wunderle (2007) ao afirmar que o sucesso dessas operações advém de militares que tenham entendimento cultural, a fim de interagir com indivíduos culturalmente diferentes.

Nesse sentido, parece importante refletir sobre o estudo da Inteligência Cultural como uma habilidade de suporte à atuação no novo cenário mundial. Thomas e Inkson (2006) definem essa inteligência como a capacidade de ser hábil e flexível para assimilar uma cultura, permitindo melhor interação com pessoas daquela origem e adaptação a contextos diversos. Considerando uma abordagem multicultural, o estudo da Inteligência Cultural figura como pertinente ao contexto militar brasileiro, na medida em que as orientações constantes na PND (BRASIL, 2013b) apontam para o desempenho das tropas das Forças Armadas em ações de defesa da paz ou em auxílio a outras Nações.

Portanto, este artigo pretende trazer à reflexão a importância da abordagem da Inteligência Cultural na formação dos militares das Forças Armadas brasileiras, diante do mundo moderno e em constante evolução, onde os efeitos da globalização nas áreas econômica, política e social expõem cada vez mais as pessoas ao contato e ao relacionamento com culturas distintas, estando essa comunicação sujeita a impactos positivos ou negativos. Assim, para interagir de maneira eficiente com indivíduos de culturas diferentes são requeridos aprendizado e treinamento (SANTOS, 2012).

Calaza (2012), em artigo denominado “Inteligência Cultural: novos parâmetros na formação do Oficial ante a nova geração de conflitos”, abordou

a Inteligência Cultural e sua adoção como parâmetro para a educação militar superior. O estudo apontou a necessidade de reavaliação da formação do militar, já realizada em muitos países, para que o combate ao “novo inimigo” seja eficaz, uma vez que a configuração de guerra não é mais entre Nações e sim entre grupos organizados que se misturam à sociedade civil. Calaza (2012, p. 52) concluiu que “conhecer a cultura do inimigo ou aliado, sua história, valores e tradições, passou a ser tão importante quanto o conhecimento sobre sua capacidade e estratégia militares. ”

Nesse viés, o autor assinala para a necessidade de o líder militar estar preparado para atuar em ambientes culturalmente adversos, seja em forças de paz, alianças militares ou contra sociedades culturalmente antagônicas. Em relação ao Brasil, argumenta:

O Brasil é hoje uma potência emergente que busca maior projeção no concerto das nações. Desta forma, faz-se necessária uma visão de futuro na formação dos oficiais das Forças Armadas, para que estes estejam à altura de seus análogos internacionais, aptos a atuar nos novos cenários culturalmente complexos dos conflitos de quarta geração, engajados em coalizões e forças de paz internacionais. (CALAZA, 2012, p.51).

Concordando com Calaza (2012) e considerando também a atuação em ações militares de apoio a segurança e calamidade públicas e desastres naturais, assim como o engajamento em missões de paz, conforme preconiza a PND/END (BRASIL, 2013a; 2013b), o Brasil deve estar preparado para o cumprimento da missão, frente aos novos desafios, seja em tempo de paz ou em tempo de guerra.

Diante dessa conjuntura, a Inteligência Cultural reveste-se de grande importância em todos os escalões envolvidos, uma vez que introduz a ideia de flexibilidade cultural, dentro da perspectiva defendida por Thomas e Inkson (2006), que concebem o desenvolvimento de habilidades que capacitem um indivíduo a lidar com realidades diversas. Então, o que vem a ser a Inteligência Cultural?

1.1 Inteligência Cultural

A Inteligência Cultural é definida por Thomas e Inkson (2006) como a capacidade adquirida por um indivíduo de ser hábil e flexível para assimilar uma determinada cultura, aprender mais sobre ela, inteirando-se com pessoas daquela origem e redefinindo, gradativamente, sua forma de pensar de modo a ser mais compreensivo com a cultura em questão. Como afirmam os autores, a prática da Inteligência Cultural facilita o reconhecimento das diferenças culturais, possibilitando ao indivíduo realizar uma abordagem consciente e adotar atitudes

que promovam as interações interculturais requeridas. Dito de outro modo, é saber lidar com pessoas de outros grupos étnicos, países e educação distintos, de modo a tornar viável a atuação em um ambiente multicultural.

Segundo Lopez (2013), para o alcance desse objetivo é necessário desenvolver “habilidades adaptativas”. A esse respeito, Thomas e Inkson (2006) ressaltam que essas habilidades levam um tempo para serem desenvolvidas, requerendo prática para que sejam obtidos resultados úteis, uma vez que demandam a compreensão da cultura dos interlocutores e a interpretação das suas ideias, dos seus atos e das suas intenções. Acrescentam, ainda, que esse tempo é essencial, sendo necessários anos de estudo, observação, reflexão e experimentação para que a prática seja adquirida. “Tornar-se culturalmente inteligente é, essencialmente, aprender fazendo, e isso traz resultados úteis, que vão além do desenvolvimento das habilidades interculturais” (THOMAS; INKSON, 2006, p. 9-10).

Assim entendendo, os autores explicam que, para desenvolver a Inteligência Cultural, o indivíduo tem que, primeiramente, estar atento para, em situações específicas, observar um comportamento, interpretá-lo e compreender seu significado. Depois, precisa adquirir conhecimento da cultura para compreender o fenômeno do intercâmbio cultural e, por fim, necessita adaptar sua conduta às situações diversas, de modo confiável.

Nesse sentido de treinamento e de aprendizagem pela experiência, Thomas e Inkson (2006) destacam algumas condições necessárias e intrínsecas aos indivíduos para o desenvolvimento da Inteligência Cultural. São elas a integridade, a franqueza (humildade e curiosidade) e a resistência. A integridade refere-se ao conhecimento de si mesmo, à essencialidade da inteligência. Os autores explicam que cada indivíduo é único em sua totalidade e que aquilo que pensa a respeito de si mesmo reflete em seu comportamento e nas suas interações com os outros. Acrescentam, ainda, que essa integridade faz com que o indivíduo não se sinta ameaçado por comportamentos e condutas contrárias à sua. Quando se pensa em integridade deve-se considerar a totalidade fisiológica, psicológica e espiritual do indivíduo e, nessa perspectiva, ela inclui a autonomia.

A franqueza, por sua vez, é entendida pelos autores como a característica do indivíduo que se mostra espontâneo e autêntico. Indivíduos possuidores de franqueza não são necessariamente tímidos ou simples, mas humildes e conscientes de que o seu olhar diante do entendimento pode apresentar-se falho. A franqueza pode ser tipificada como inquisitiva, ou seja, a curiosidade e o interesse em investigar o conhecimento e garantir o aprendizado sobre outras culturas. Não exercitar a franqueza pode diminuir as chances de um indivíduo interagir com outras pessoas, reduzindo, conseqüentemente, o desenvolvimento da Inteligência Cultural.

A última condição apontada por Thomas e Inkson (2006, p. 92) é a resistência, a qual definem como:

Força, coragem e destemor. Capacidade de sobreviver em condições desfavoráveis. Quando somos resistentes, podemos enfrentar o estresse, conseguimos nos recuperar de um grande choque e absorvemos uma eventualidade difícil, ou desgastante, como algo interessante e significativo, como uma chance de crescimento e aprendizado.

Os autores ratificam que o desenvolvimento da resistência se reveste de importância, principalmente durante esse percurso de aprendizado. Nessa perspectiva, a resistência do indivíduo é simbolizada pela força que ele precisa para transpor as dificuldades. Ainda afirmam que interagir com indivíduos de culturas diferentes, tanto dentro como fora de seu país de origem, engloba questionamento, tensão e sentimento e que o aperfeiçoamento da resistência deve ser enfatizado, uma vez que as repetidas interações com ambientes diversos são a condição para que o indivíduo se torne culturalmente inteligente.

Em síntese, Williams (2011) aponta as três principais habilidades abarcadas pela Inteligência Cultural: a busca por aquilo que ainda não é conhecido sobre a outra cultura, a confiança das pessoas que são parte da cultura e a adaptação do comportamento para conformá-lo aos valores da cultura em questão. Nesse sentido, ao analisar os aspectos operacionais e táticos de uma campanha de guerra irregular, Pinheiro (2007) destaca a importância do ambiente psicossocial para o sucesso das ações e seu entendimento vem reforçar a relevância das habilidades citadas por Williams (2011) ao afirmar que, “o conhecimento cultural e a habilidade para construir laços de confiança proporcionarão uma proteção da força mais efetiva do que qualquer colete blindado.” (PINHEIRO, 2007, p. 31).

Como resultado da importância do exercício de tais habilidades, de acordo com Depaula, Azzollini e Torres (2012), vem crescendo o treinamento de competências multiculturais nas academias militares, em especial na Formação de Fuzileiros Navais e Soldados do Exército dos Estados Unidos, os quais têm operado de forma contundente nas questões do Oriente-Médio, Ásia e África, por exemplo. A esse respeito, Scully (2004) argumenta que em relação a um contexto de conflito, conhecer o oponente, sua cultura e a sociedade em que vive, talvez seja mais importante que o conhecimento sobre a batalha propriamente dita.

Esse pensamento estratégico é defendido por Earley (2006) quando afirma que pensar estrategicamente, muito mais do que usar as informações obtidas a partir do conhecimento cultural, é interpretá-las e retirar delas algum aprendizado. Para o autor:

El pensamiento estratégico es un elemento básico de la inteligencia cultural, pues permite organizar la información y las experiencias con personas de una cultura diferente a la propia, y en situaciones y en lugares ajenos, en un conjunto

coherente. Pensamos estrategicamente quando colocamos circunstancias e individuos en “esquemas culturales”, que nos permiten prever cuál será su desarrollo más probable (EARLEY, 2006, p.3).⁵⁸

Dessa forma, a preparação para a ação militar pressupõe não só o conhecimento das próprias capacidades e das táticas do oponente. Nas empreitadas atuais, o sucesso nas campanhas pressupõe também o estudo dos aspectos sociais e culturais, a exemplo de pesquisa desenvolvida por Depaula, Azzollini e Torres (2012), ao destacarem a Marinha americana que, após as operações no Afeganistão e no Iraque, verificou a carência de competências culturais por parte de comandantes e soldados, haja vista as elevadas perdas de vidas humanas e as inúmeras ações das forças de resistência à presença norte-americana no território ocupado. Segundo os autores, a partir de então, o Departamento de Defesa criou centros de treinamento, bem como programas de desenvolvimento de Inteligência Cultural para cadetes e oficiais, com a participação de cientistas sociais e instrutores militares, a fim de capacitá-los a analisar a área de atuação, seja em termos de população, cultura ou desenvolvimento econômico.

Delp (2008) também mostrou essa importância com a publicação de seu estudo sobre a “Inteligência Cultural: emprego de disciplinas em busca de informações estratégicas utilizadas para um planejamento diplomático e militar mais eficaz”, cujo objetivo foi definir Inteligência Etnográfica e Inteligência Cultural, aplicando seus conceitos aos conflitos atuais do Oriente Médio e discutindo, em profundidade, a utilização das referidas inteligências no Irã, antes do ataque militar ordenado pelos Estados Unidos da América (EUA). A investigação demonstrou como é possível atenuar as lutas no Oriente e em outras regiões não ocidentais do mundo, por meio de estratégia inovadora que emprega a coleta de informações culturais e técnicas, partindo da análise das identidades culturais das populações estrangeiras antes, durante e após a intervenção militar dos EUA.

O autor evidenciou que a ausência de conhecimentos sobre a cultura os quais auxiliassem a análise acerca do Iraque, deixou os soldados em situação de perigo, visto que a diferenciação entre simpatizantes e inimigos, considerando apenas características físicas e trajes utilizados, constituiu-se em uma tarefa muito difícil de ser solucionada. De suas considerações, concluiu que o conhecimento da cultura iraquiana não foi visto como fator crítico para o sucesso da missão que envolvia a conquista do terreno e a obtenção da paz. De acordo com Delp (2008),

58 O pensamento estratégico é um elemento básico da inteligência cultural, porque permite organizar a informação e as experiências com pessoas de uma cultura diferente da sua, e em situações e em lugares estranhos, em um conjunto coerente. Pensamos estrategicamente quando colocamos circunstâncias e indivíduos em “esquemas culturais”, que nos permitem prever qual será o seu desenvolvimento mais provável. (EARLEY, 2006, p.3).

posteriormente os altos oficiais militares, comandantes e decisores de Washington D.C reconheceram a importância das relações de Inteligência Cultural para o sucesso das operações.

Assim, para pensar sobre a capacitação militar e sobre a importância de se compreender a cultura e a dinâmica multicultural na contemporaneidade, é necessário refletir sobre a formação frente a essas diferentes demandas e sobre a sua adequação a esse novo cenário.

2 A INTELIGÊNCIA CULTURAL E A FORMAÇÃO MILITAR

A evolução dos conflitos das eras moderna e contemporânea refletiu a necessidade de adaptação ao cenário de combate, desde a incorporação de novas tecnologias até a influência do cenário multicultural decorrente da nova ordem mundial. Tudo isso impõe ao militar uma preparação alinhada às novas demandas, caracterizando como imperativa a constante atualização do ensino militar.

No âmbito da FAB, em relação à preparação do elemento humano, conforme cita o Plano Estratégico Militar da Aeronáutica (PEMAER) (BRASIL, 2010b. p.101-102), o militar “deve ser permanentemente preparado para que possa, num ambiente de constantes e rápidas transformações, entender a importância do seu trabalho, bem como estar qualificado.” Tais transformações, representadas não só pelos conflitos contemporâneos, mas também pela atuação em ações de paz e humanitárias, sugerem a adaptação e a implementação de novas táticas, bem como atenção aos efeitos humanitários decorrentes dessas ações, como explica Santos (2012). O autor reitera a necessidade de o soldado contemporâneo possuir habilidade suficiente para interagir com pessoas de culturas distintas no mesmo nível dos conhecimentos da doutrina militar.

A partir dessas ações, é possível perceber como o desenvolvimento das habilidades de Inteligência Cultural pode se mostrar ferramenta importante para a atuação militar, na medida em que os militares brasileiros, assim como de outras nações precisam ser hábeis nas interações junto às sociedades e aos órgãos do governo. Assim, refletir sobre a formação militar diante dessas novas demandas mostra-se essencial e, para exemplificar essa reflexão, cita-se Visacro (2012) ao analisar a aplicabilidade da Inteligência Cultural na defesa da Amazônia brasileira, focando a temática indígena. No estudo, o autor identificou a necessidade de incorporar o conhecimento etnográfico às capacidades técnico-profissionais dos soldados e de interagir com culturas autóctones⁵⁹, bem como a importância de que os comandantes promovam capacitação cultural a seus subordinados.

Nesse sentido, destaca-se o estudo de Miranda (2016), sobre “A implementação do ensino de Sociologia para os cadetes da Academia Militar das

59 Natural da região ou do território em que habita; nativo.

Agulhas Negras (AMAN)”. Nele, o autor discutiu o processo de capacitação dos futuros oficiais do Exército Brasileiro (EB) para atuarem no terreno humano, em meio às incertezas da pós-modernidade. O autor afirma que “o soldado do presente tem que ser ágil, flexível, elástico, sustentável, adaptado e inteligente (cognitivamente, emocionalmente e culturalmente) para fazer frente às incertezas contemporâneas” (MIRANDA, 2016, p. 4).

Considerando essa assertiva de Miranda (2016) acerca das habilidades cognitiva, emocional e cultural necessárias ao soldado do presente, é oportuno citar Earley e Ang (2003) quando afirmam que a metacognição é um dos aspectos a serem observados para o desenvolvimento da Inteligência Cultural, bem como fundamentar-se a partir das palavras de Beber, Da Silva e Bonfiglio (2014, p. 4) sobre a sua importância:

Quando o sujeito possui conhecimento de suas especialidades, eficácias e limitações, consegue ter mais clara a estratégia adequada para a realização de determinada tarefa e, por consequência, domina as ações que serão necessárias para serem colocadas em prática.

A inteligência emocional, também citada por Miranda (2016), é do mesmo modo necessária uma vez que, desenvolvida, possibilita ao militar criar para si motivações, persistir, ainda que em meio às dificuldades, e controlar impulsos e ansiedades. Logo, para o autor, o soldado deve ser inteligente culturalmente. Assim, parece fundamental aos militares aprenderem a lidar com diferentes pessoas ou grupos, de modo a tornar viável a atuação em um ambiente multicultural. Desse modo, para atuar na nova conjuntura militar passa a ser exigida das Forças Armadas “[...] mais ‘sensibilidade’ que potência e poder” (MIRANDA, 2016, p. 3).

A partir dessa percepção, segundo Miranda (2016), o EB reestruturou o currículo da Academia Militar das Agulhas Negras (AMAN) e inseriu a Sociologia no rol das disciplinas acadêmicas por entender que essa sensibilidade sugere a “[...] capacidade de lidar eficazmente com questões sociais de desigualdade e diversidade, [...] agindo com inteligência cultural no trato com grupos, instituições e sociedades diversas [...]” (MIRANDA, 2016, p. 3). Partilhando desse entendimento, concorda-se com Calaza (2012) ao argumentar que, do mesmo modo que o estudo da história militar apresenta-se como ferramenta indispensável na constituição do pensamento militar, ser inteligente culturalmente torna-se fundamental nas ações militares contemporâneas, uma vez que, nessa perspectiva, a superioridade passa a ser garantida de outra forma que não a tradicional de combate.

Portanto, recorre-se aos estudos de Silva (2010) sobre o currículo para refletir sobre o que se espera, hoje, da formação dos militares, entendendo a Inteligência Cultural não como uma disciplina a ser incluída nos currículos dos CFO, mas como um

referencial para o desenvolvimento das habilidades interculturais. O autor explica que, para elaborar ou modificar o currículo, é necessário definir qual conhecimento deve ser ensinado, o que os alunos devem saber e se esse conhecimento é considerado essencial. Duas são, então, as questões centrais colocadas pelas teorias críticas e pós-críticas do currículo: o “que” e “por que” selecionar um conteúdo. Contreras Domingo (1994) complementa essa ideia explicando que para toda política curricular há um questionamento sobre que aprendizagem legítima os alunos devem realizar.

Para exemplificar a importância das indagações sobre o “que” selecionar e “por que” selecionar, cita-se a inserção do estudo sociológico no currículo da AMAN. Miranda (2016, p.3) explica que a seleção desse conhecimento é legítima na medida em que o EB a justifica pela necessidade de adequada “profissionalização para a ação oportuna diante de novas ameaças e tecnologias”. Em consoante, para Costa (2012a), o aprimoramento curricular e tecnológico, no contexto militar, influencia diretamente o seu desenvolvimento. Daí a necessidade de alterações socioculturais na capacitação militar.

A esse respeito, Costa (2012b), em suas considerações sobre “Multiculturalismo: ultrapassando o simples respeito à diversidade cultural para a compreensão do conceito acadêmico”, traz argumentos que reforçam a discussão:

[...] a educação multicultural parte da cultura institucional, neste caso a militar, para o desenvolvimento das competências necessárias à ambiguidade e complexidade do meio ambiente, hoje assolado por profundos conflitos, no qual os limites entre o sucesso e o fracasso dependerão da habilidade para lidar com as ameaças híbridas e hostis de atores estatais que têm confrontado os Estados Nações no século XXI (COSTA, 2012b, p.10-11).

De acordo com Depaula, Azzollini e Torres (2012, p. 2), grande parte das academias militares do mundo concebe a importância do desenvolvimento de certas qualidades na formação e na capacitação dos alunos, “[...] inclinándose para o desenvolvimento de habilidades multiculturais e habilidades que permitam o desempenho eficaz e integração sociocultural junto às comunidades em várias regiões do mundo. ” Essa ideia vai, também, ao encontro das considerações de Miranda (2016) sobre a inserção da Sociologia no currículo da AMAN.

Percebe-se, dessa forma, a importância de prover conhecimentos que os habilitem a lidar com universos culturais diferentes, bem como solucionar conflitos decorrentes dessas relações. Portanto, a investigação sobre as diversas culturas praticadas pelas sociedades são ferramentas necessárias ao desempenho

adequado dos indivíduos e, em especial neste artigo, ao desempenho dos militares em ações futuras (conflitos de quarta geração e demais situações decorrentes que ainda estejam por vir). Por meio do treinamento da Inteligência Cultural torna-se possível o reconhecimento das diferenças, assim como a abordagem e a tomada de decisão conscientes, de modo a tornar viável a atuação em um ambiente multicultural.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A compreensão do que se pretendeu discutir passa pela identificação da Inteligência Cultural como um referencial para o desenvolvimento de habilidades interculturais, tendo em vista que o conhecimento e a investigação sobre as diversas culturas praticadas pelas sociedades são ferramentas necessárias ao bom desempenho dos indivíduos e, em especial neste artigo, ao bom desempenho dos militares em ações futuras (conflitos de quarta geração e demais situações decorrentes que ainda estejam por vir). Com isto se quer dizer que sem o entendimento do ambiente cultural em que vai operar, o militar não será capaz de desempenhar a contento a sua função.

Considerando essa perspectiva, conclui-se, segundo Borum (2011, p. 36), que “nem mesmo a compreensão profunda da dinâmica cultural e da sociedade são suficientes para ganhar uma guerra, embora o deficiente entendimento dessas características seja relevante para perdê-la” (tradução nossa). Entretanto, essa não é uma tarefa fácil e aplicável em curto prazo de tempo e, para adquirir tais habilidades, se requer estudo, observação, reflexão e experimentação até que se adquira a prática.

Nesse contexto, para pensar a formação dos futuros oficiais tendo em mente o “que” se quer ensinar e o “por que”, deve-se considerar a educação multicultural, a interculturalidade e a Inteligência Cultural. Assim sendo, ser inteligente culturalmente desponta como uma ferramenta efetiva para que se faça mais uso da sensibilidade e menos uso da força e do poder pelos militares.

REFERÊNCIAS

BEBER, B.; Da SILVA, E.; BONFIGLIO, S. U. Metacognição como processo da aprendizagem. 2014. *Rev. Psicopedagogia*, 2014; 31(95): 144-51. Disponível em: <<http://pepsic.bvsalud.org/pdf/psicoped/v31n95/07.pdf>>. Acesso em: 11 maio 2017.

BORUM, R. Seven pillars of small war power. *Military Review*, p. 36, XCI(4), 2011. Disponível em: <https://works.bepress.com/randy_borum/50/>. Acesso em: 12 junho 2017.

BRASIL. Decreto Legislativo nº 373, de 25 de setembro de 2013. Aprova a Política Nacional de Defesa, a Estratégia Nacional de Defesa e o Livro Branco de Defesa Nacional, encaminhados ao Congresso Nacional pela Mensagem nº 83, de 2012 (Mensagem nº 323, de 17 de julho de 2012a, na origem). *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, 2013. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/2013/decretolegislativo-373-25-setembro-2013-777085-publicacaooriginal-141221-pl.html>>. Acesso em: 20 jun. 2016.

BRASIL. Comando da Aeronáutica. Estado-Maior da Aeronáutica. *PCA 11-47: plano estratégico militar da Aeronáutica 2010-2031*. Brasília, DF, 2010b.

CALAZA, C. P. Inteligência Cultural: Novos Parâmetros na Formação do Oficial ante a nova Geração de Conflitos. In: *Encontro Pedagógico do Ensino Superior Militar*. 4. 2012. Anais Eletrônicos, Rio de Janeiro: Escola Naval, 2012. Disponível em: <https://www1.mar.mil.br/en/sites/www1.mar.mil.br/en/files/upload/REVISTA_VILLEGAGNON_2012_suplemento.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2016.

CONTRERAS DOMINGO, J. *Enseñanza, currículum y profesorado: introducción crítica aladidáctica*. Madrid: Akal, 1994.

COSTA, R. P. Capacitação militar para o emprego na nova guerra. *Coleção Meira Mattos - Revista das Ciências Militares*, Rio de Janeiro, n. 26, nov. 2012a. ISSN 2316-4891. Disponível em: <<http://portal.eceme.ensino.eb.br/meiramattos/index.php/RMM/article/view/229/202>>. Acesso em: 16 set. 2017.

_____. Multiculturalismo: ultrapassando o simples respeito à diversidade cultural para a compreensão do conceito acadêmico. Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, ECEME, *Coleção Meira Mattos - Revista das Ciências Militares*, n. 25, 1º quadrimestre 2012b. Rio de Janeiro: BIBLIX, 2012. Disponível em: <<http://portal.eceme.eb.mil.br/meiramattos/index.php/RMM/article/view/126>> Acesso em: 30 out 2017.

DELP, T. B. Ethnographic Intelligence (ETHINT) and Cultural Intelligence (CULINT): Employing under-utilized strategic intelligence gathering disciplines for more effective diplomatic and military planning. Institute for Information and Technical Assurance. James Madison University: 2008. *Technical Paper 08-02*. Disponível em: <www.jmu.edu/iiaa/wm_library/CulturalIntelligenceTR08-02.pdf>. Acesso em: 14 nov. 2016.

DEPAULA, P. D; AZZOLLINI, S.C; TORRES. J. A. Integración de predictor globales del rendimiento en estudiante de un instituto militar: desarrollos y aplicaciones de inteligencia cultural para la defensa. *Boletín de Psicología*. Buenos Aires, Argentina, No. 104, Marzo 2012. Disponível em: <<http://www.uv.es/seone/boletin/previos/N104htm>>. Acesso em: 8 set. 2016.

EARLEY, P. C. CQ. *Developing Cultural Intelligence at Work*. Editora: Stanford University Press. 2006. Disponível em: <<https://jonatanriosblog.files.wordpress.com/2016/12/inteligencia-cultural-en-el-trabajo.pdf>> Acesso em: 16 fev. 2017.

EARLEY, P. C.; ANG, S. *Cultural intelligence: individual interactions across cultures*. Stanford, Ca: Stanford University Press, 2003.

GIDDENS, A. *As consequências da modernidade*. 2. ed. São Paulo: Editora Unesp, 1991.

LOPEZ, A. *Negociação e a inteligência cultural: o caso da cultura árabe*. São Paulo: Editora Biblioteca 24 horas, 2013.

MIRANDA, D. A. Implementação do Ensino de Sociologia para os cadetes da AMAN. In: *Encontro da Associação Brasileira de Estudos de Defesa (ENABED)*, 4. 2016. Anais Eletrônicos, Florianópolis, UFSC. Disponível em: <http://www.enabed2016.abedef.org/resources/anais/3/1465993318_ARQUIVO_artigoABED2016.pdf>. Acesso em: 14 dez. 2016.

PINHEIRO, A. S. de. *O Conflito de 4ª Geração e a Evolução da Guerra Irregular*. 2007. Disponível em: <<http://www.eceme.ensino.eb.br/meiramattos/index.php/RMM/article/view/258/227>>. Acesso em: 21 dez. 2016.

SANTOS, G. A. C. Emprego do Poder Militar na Atualidade e Cultura Organizacional das Instituições Militares. *IX SEGeT - Simpósio de Excelência e Gestão em Tecnologia*. 2012. Disponível em: <[Http://www.aedb.br/seget/arquivos/artigos12/62316781.pdf](http://www.aedb.br/seget/arquivos/artigos12/62316781.pdf)> Acesso em: 21 abr. 2017.

SILVA, T. T. *Documentos de identidade: uma introdução às teorias do currículo*. 3. ed. Belo Horizonte: Autêntica, 2010.

THOMAS, D. C.; INKSON, K. *Inteligência cultural: instrumentos para negócios globais*. Rio de Janeiro: Record, 2006.

WILLIAMS, R. *Cultura e materialismo*. São Paulo: Editora Unesp, 2011.

WUNDERLE, W. “Como Negociar no Oriente Médio”, *Military Review*, edição brasileira, set.-out., 2007. Disponível em: <<http://cgsc.cdmhost.com/cdm/ref/collection/p124201coll1/id/1104>>. Acesso em: 17 maio 2017.

VISACRO, A. Inteligência cultural - assunto impositivo na formação do militar moderno e fundamental no estudo de situação: uma abordagem da temática indígena na Amazônia. Coleção Meira Mattos, *Revista das Ciências Militares*, n. 25, 1º quadrimestre 2012, Rio de Janeiro: BIBLIX, 2012.

Recebido em: 15 dez. 2017

Aceito em: 03 abr. 2018

O IMPACTO DA GUERRA DO CONTESTADO NO IDEAL REFORMADOR DO EXÉRCITO E NA POLÍTICA DE DEFESA BRASILEIRA

Eduardo Rizzatti Salomão*

RESUMO

Este artigo tem por objetivo discutir o impacto da Guerra do Contestado (1912-1916) nas políticas de modernização e reorganização do Exército Brasileiro no século XX. Um dos propósitos é analisar os possíveis desdobramentos desse conflito no campo da política de defesa. Observa-se que, se o resultado da Primeira Guerra Mundial determinou a contratação da Missão Militar Francesa para operar a modernização do Exército Brasileiro, a campanha militar no Contestado evidenciou as debilidades da instituição militar e contribuiu decisivamente para a adoção de medidas reformadoras. Busca-se, também, evidenciar que o estudo desse conflito tem muito a revelar sobre a formação da mentalidade militar e o papel do Exército na sociedade brasileira.

Palavras-chave: Contestado. Exército Brasileiro. Política de Defesa.

THE IMPACT OF THE CONTESTADO WAR ON THE IDEAL REFORMER OF THE ARMY AND ON THE BRAZILIAN DEFENSE POLICY

ABSTRACT

This article aims to discuss the impact of the Contestado War (1912-1916) on the modernization and reorganization policies of the Brazilian Army in the 20th century. One of the purposes is to analyze the possible consequences of this conflict in the field of defense policy. It is observed that if the result of the 1st World War determined the hiring of the French Military Mission to operate the modernization of the Brazilian Army, the military campaign in the Contestado highlighted the weaknesses of the military institution and contributed decisively to the adoption of reform measures. It also seeks to show that the study of this conflict has much to reveal about the formation of the military mentality and the role of the Army in the Brazilian society.

Keywords: Contestado. Brazilian Army. Defense policy.

* Doutor em História Social pela Universidade de Brasília. É membro do Corpo Permanente da Escola Superior de Guerra (ESG-RJ). Contato: salomao.edu@gmail.com

EL IMPACTO DE LA GUERRA DEL CONTESTADO EN EL IDEAL REFORMADOR DEL EJÉRCITO Y EN LA POLÍTICA DE DEFENSA BRASILEÑA

RESUMEN

Este artículo tiene por objetivo discutir el impacto de la Guerra del Contestado (1912-1916) en las políticas de modernización y reorganización del Ejército Brasileño en el siglo XX. Uno de los propósitos es analizar los posibles desdoblamientos de ese conflicto en el campo de la política de defensa. Se observa que, si el resultado de la Primera Guerra Mundial determinó la contratación de la Misión Militar Francesa para operar la modernización del Ejército Brasileño, la campaña militar en el Contestado evidenció las debilidades de la institución militar y contribuyó decisivamente a la adopción de medidas reformadoras. Se busca, también, evidenciar que el estudio de ese conflicto tiene mucho que revelar sobre la formación de la mentalidad militar y el papel del Ejército en la sociedad brasileña.

Palabras Clave: Contestado. Ejército brasileño. Política de defensa.

1 INTRODUÇÃO

Desencadeada em outubro de 1912, em terras do Estado de Santa Catarina, no sul do Brasil, por questões relacionadas, inicialmente, a desavenças entre chefes políticos locais, a Guerra do Contestado (1912-1916) tomou dimensões que exigiram a participação maciça das forças militares federal e estaduais para vencer uma das mais expressivas insurreições populares da República.

Também conhecida como “guerra dos fanáticos” (STULZER, 1982) ou “guerra de S. Sebastião” (SALOMÃO, 2012), o Contestado foi um conflito cuja compreensão exige atenção às múltiplas questões envolvidas na sua gênese. Para os militares, a campanha converteu-se em verdadeira “guerra” interna, dada a mobilização superior a 1/3 do efetivo do Exército Brasileiro, além da participação das forças policiais estaduais e civis contratados e armados pelos coronéis-fazendeiros do Contestado. Para os habitantes envolvidos no movimento, o ocorrido foi uma revolta popular com propósitos diversos e forte conteúdo idealista, destacando-se a luta contra o poder de determinados coronéis-fazendeiros e o atendimento às profecias que anunciavam um conflito cujo desfecho inauguraria tempos de paz e felicidade.⁶⁰

Percebida como um evento de impacto regional, poucos pesquisadores reconheceram no Contestado um acontecimento de repercussões mais amplas

60 Sob uma perspectiva weberiana, observando a ideologia daqueles que pegaram em armas para lutar contra as forças da República, esse acontecimento é mais bem definido como fruto de um movimento sociorreligioso. A eclosão desse conflito contou com a contribuição de diversos fatores, envolvendo transformações econômicas, questões sociais, políticas e culturais. Iniciada a luta, ocorreu a adesão de grupos com interesses distintos. A maioria, entretanto, empregou símbolos e expressões permeados por significados e expectativas religiosas. (SALOMÃO, 2012, p. 32).

do que aquelas notadas nos estados do Paraná e Santa Catarina. Tal percepção é enganosa. O Contestado repercutiu na política e nas finanças nacionais. Foi um episódio que exigiu a intervenção federal, no combate à rebelião e na mediação dos interesses interestaduais, inserindo-se no contexto do coronelismo e das políticas salvacionistas do governo do Marechal Hermes da Fonseca. E, naquilo que interessa a este artigo, dos esforços para a modernização do Exército Brasileiro às políticas de defesa e segurança, muitos foram os assuntos onde o Contestado, somada aos eventos da Primeira Guerra Mundial, foi lembrado pelos tomadores de decisões.

Para os militares que atuaram no Contestado, o Exército foi mobilizado para combater compatriotas que promoveram uma insurreição percebida, em geral, como fruto do banditismo e do fanatismo religioso. Dadas as suas dimensões, a campanha militar ficou conhecida pelo eufemismo de “pequena guerra” (CARVALHO, 1915). Coube a historiografia nacional consagrar a terminologia “Guerra do Contestado”.

Abordando o tema com enfoque teórico pertinente à defesa, é necessário reconhecer que o ocorrido no Contestado não é facilmente reconhecido, em termos clássicos, como uma guerra. A definição clausewitziana, de que o fenômeno da guerra pode ser compreendido como um ato de força com o propósito de obrigar o inimigo a fazer determinada vontade, manifestando a continuação de ações políticas por outros meios (WRIGHT, 1988, p. 4), não pode ser aplicada, indiscriminadamente, a todo conflito tão somente pelo fato de nele se perceber o emprego da violência das armas. Caso se aplique a definição de guerra aos conflitos armados indiscriminadamente, adotando percepção própria do senso comum, a questão seria banalizada com riscos para a compreensão do fenômeno em estudo.

A compreensão da guerra como fenômeno cultural, como propõe John Keegan (KEEGAN, 1995), também não satisfaz o estudo aqui proposto. Com isso não se quer negar que o fenômeno da guerra, em seu sentido amplo (conflito, luta), é anterior à constituição do Estado. O que se busca é justamente analisar um conflito armado enquanto evento relacionada a um determinado contexto sociopolítico do Estado moderno. Apreciando a questão sob o ponto de vista da sociologia histórica, tendo como referência as reflexões de Charles Tilly sobre a origem e ocorrência do fenômeno dos conflitos militares, igualmente não se percebe no Contestado um acontecimento para o qual a designação de guerra seja adequada. Para Tilly, a guerra é caracterizada como um conflito entre exércitos ou forças antagônicas equivalentes ou similares perseguindo um objetivo numa zona estabelecida (TILLY, 1996, p. 127). Essa é a definição empregada no estudo que originou este artigo.

No Contestado, os rebeldes não dispunham de uma expressiva força militar. Lutavam com meios e organização precários e empregavam táticas não convencionais, não chegando a estabelecer objetivos militares em cumprimento a uma estratégia. O Contestado é aqui reconhecido como tema relevante à compreensão dos conflitos armados sob a perspectiva do estudo do Exército. Isso, entretanto, não implica considerar esse fenômeno como uma “guerra” em sentido estrito.

O objetivo deste artigo é discutir o impacto da campanha do Contestado nas políticas de modernização e reorganização do Exército Brasileiro no século XX, observando os possíveis desdobramentos desse evento no campo da política de defesa. O que motivou este estudo foi a percepção de que esse evento foi um acontecimento determinante para a adoção de medidas reformadoras e modernizadoras há tempos defendidas pelos formadores de opinião e chefes militares. Se o resultado da Primeira Guerra Mundial determinou a contratação da Missão Militar Francesa para operar a desejada modernização do Exército Brasileiro, este artigo buscará demonstrar que o Contestado contribuiu decisivamente para a adoção de medidas reformadoras e a conscientização, entre os militares, da gravidade de muitos dos problemas enfrentados pelo país.

Sobre a metodologia empregada, a pesquisa que deu origem a este artigo foi pautada pelo exame qualitativo das produções sobre o assunto, efetuando revisão bibliográfica e levantamento de fontes documentais. A respeito dos aspectos e desdobramentos do Contestado naquilo que interessa ao campo da defesa e segurança, no tocante à história política e militar brasileiras, concluiu-se que o assunto foi pouco debatido no ambiente acadêmico. Há publicações e teses de grande relevância para os interessados em compreender os vários aspectos do conflito. Poucas, entretanto, são dedicadas ao recorte de pesquisa aqui abordado. Do material consultado, a tese de doutorado do historiador Rogério R. Rodrigues (2008) revelou-se um dos estudos mais relevantes a respeito da modernização e reforma do Exército Brasileiro. Do estado da arte sobre a história militar e política do Exército, incluindo a análise da campanha no Contestado, com proveito para a discussão aqui proposta, a principal referência são as reflexões de Frank D. McCann (2009). O diálogo deste artigo dar-se-á principalmente com os autores em questão.

No tocante às fontes, o estudo do Contestado e a consulta ao que pensavam os militares à época, tem como referência as obras produzidas imediatamente após o conflito. Dessas, as mais expressivas pelos dados apresentados e a riqueza de informações são as publicações de Demerval Peixoto (1916), de Herculano T. de Assunção (1917 e 1918) e o relatório do General Setembrino de Carvalho (1915). Visando subsidiar o estudo em pauta, e confrontar os dados apresentados pelos autores supracitados, foram consultados documentos do Congresso Nacional brasileiro, do Ministério da Guerra, do Estado-Maior do Exército, jornais, revistas e obras de época, em particular as produzidas por observadores do conflito.

Nos tópicos seguintes, busca-se esclarecer o leitor sobre os acontecimentos referentes à rebelião no Contestado, de forma a melhor ambientar a discussão, bem como apresentar informações e questões pertinentes à proposta deste artigo. Espera-se, ao final, evidenciar que o estudo desse conflito ainda tem muito a revelar sobre a formação da mentalidade militar e o papel do Exército na sociedade brasileira.

2 O CONTESTADO NO CENÁRIO NACIONAL

A região do Contestado compreendeu um território de aproximadamente 25 mil quilômetros quadrados abrangendo terras disputadas pelos estados do Paraná e Santa Catarina. A questão somente veio a termo em outubro de 1916, fruto de uma sentença judicial emanada de um acordo político. Os eventos relacionados ao conflito no Contestado desenvolveram-se, em particular, na chamada Serra Acima catarinense, localizada entre os cursos dos rios do Peixe (oeste), Iguaçu (norte) e Pelotas (sul), tendo como limite leste o município catarinense de Curitiba. A região de Serra Acima fica, em média, a 600 metros acima do nível do mar, permeada por morros e vales de rios, tendo como principais características a presença de florestas de araucárias (pinheiros nativos da região) e baixas temperaturas (QUEIROZ, 1981, p. 17-19).

No cenário político, a região despertou atenção muito antes da disputa entre os estados sulistas. Entre os anos 1890 a 1895, a posse de parcela dos atuais estados do Paraná e Santa Catarina foi alvo de intenso conflito diplomático entre o Brasil e a Argentina. Rememorando os resultados do Tratado de Madri (1750) e a indefinição de fronteiras, o governo argentino reclamava a posse do território. Conhecida como Questão de Palmas (ou das Missões), a disputa levou a um contencioso que exaltou os ânimos nacionais e foi concluído graças ao arbitramento favorável do governo do Estados Unidos a causa brasileira.

Na esteira da Proclamação da República, o governo argentino sugeriu a assinatura de um tratado para encerrar a questão fronteiriça. Tal sugestão contrariava a previsão de arbitragem por parte do governo norte-americano. A missão diplomática enviada pelo Governo Provisório terminou por aceitar os termos do governo argentino. Assinado pelo ministro Quintino Bocaiúva, e o seu congêneres argentino Estanisláo Zeballos, o Tratado de Montevideu (25 de janeiro de 1890) previu a divisão da região entre ambas as nações. A opinião pública brasileira indignou-se com o acerto precipitado e foram manifestadas preocupações com a soberania nacional.

A precipitação foi percebida como um gesto provocativo por parte de Buenos Aires e uma atitude irresponsável do Ministro brasileiro. Caso a questão fosse favorável às pretensões platinas, o território do Brasil meridional se viria estrangulado, talvez pondo em risco a unidade nacional. Os defensores da causa argentina proclamavam o americanismo e as boas relações entre as nações irmãs. A diplomacia brasileira, por sua vez, expressava preocupação com o rearmamento naval da Argentina e a eventual hegemonia desta no Prata (CERVO; BUENO, 2002, p. 168).

Diante da situação, o Congresso Nacional brasileiro terminou por denunciar o Tratado de Montevideu, acatando sugestão do próprio Quintino Bocaiúva. A missão diplomática terminou por se converter em um fiasco para o governo da recém

instalada República. Acionado o arbitramento internacional, o presidente norte-americano Grover Cleveland decidiu favoravelmente à causa do Brasil, concordando integralmente com o estudo apresentado pelo barão do Rio Branco.

Encerrada a Questão de Palmas, restava estabelecer os limites entre os estados do Paraná e Santa Catarina. No contencioso, Santa Catarina recebeu decisão favorável por parte do Supremo Tribunal Federal (STF). Entretanto, insatisfeito, o governo paranaense apresentou recursos para protelar a decisão. Nesse ínterim, o governo federal dava forma ao acordo para a construção da Estrada de Ferro São Paulo-Rio Grande (EFSPRG). Questões de ordem econômica e de segurança entraram na pauta. Ao longo dos anos, o território do Contestado fora alvo de acanhadas ações colonizadoras. A região era conhecida como importante via comercial para as tropas que, oriundas do Rio Grande do Sul, conduziam equinos e muares com destino à cidade paulista de Sorocaba. Fazendas de criação e engorda de gado, pequenos povoados e cidades de porte mediano, eram intercaladas por imensas florestas de araucárias e matas nativas ricas em madeiras e erva-mate. Até o início do século XX, a região era pouco explorada em seus potenciais econômicos e carente de povoamento. Diante da possível hegemonia militar da Argentina no Cone Sul, o governo brasileiro demonstrava preocupação. O histórico de disputas territoriais e comerciais com a Argentina, bem como de revoluções e conflitos no Rio Grande do Sul, recomendavam aprimorar o deslocamento de tropas para a região.

Sobre a disputa territorial entre os estados sulistas, a mesma nunca foi apontada como diretamente responsável pelos eventos que levaram à eclosão da rebelião no Contestado. Muitos autores destacaram que questões socioeconômicas e políticas, bem com ligadas à expressão da religiosidade dos caboclos, foram mais relevantes para se compreender os acontecimentos que conduziram à rebelião. Entretanto, como salienta Paulo P. Machado, o longo período de indefinição das divisas entre os estados marcou de forma significativa a natureza da ocupação demográfica regional e o perfil social e político da população (MACHADO, 2004, p. 123).

No decorrer do conflito, muitas das pessoas que aderiram ao movimento rebelde citavam problemas com a posse de propriedades em virtude da indefinição dos limites entre os estados. A anulação de certidões de propriedade e outros atos legais, diante do conflito entre as autoridades estaduais, em particular no vale do rio Timbó, eram comuns (MACHADO, 2004, p. 131). A insegurança jurídica, aliada aos interesses políticos e econômicos, causou atritos que seriam rememorados nos dias da insurreição.

Quando da eclosão da rebelião no Contestado, a região passava por uma intensa transformação socioeconômica. Definido o acordo que resultou na construção da EFSPRG, o governo brasileiro, sem recursos para custear o empreendimento, cedeu à *Brazil Railway Company*, do grupo do empresário norte-americano Percival Falquar, a exploração das terras localizadas às margens da obra.

Essa faixa correspondia a um domínio médio de 9 quilômetros por margem da ferrovia (MACHADO, 2004, p. 143). Construída a ferrovia, foi instalada na região a empresa *Southern Brazil Lumber and Colonization Company* (do mesmo grupo Falquar) e iniciada a exploração madeireira e colonizadora.

Com o aquecimento econômico, fazendeiros passaram a se interessar nas terras devolutas, em busca de lucros com a revenda das mesmas. Imensas serrarias passaram a operar, mudando a paisagem rural. Em prejuízo de posseiros estabelecidos a longa data, terras devolutas foram requisitadas por empresas colonizadoras. Aqueles que resistiam, eram expulsos. A disputada com grandes proprietários também não foi favorável aos pequenos criadores e plantadores. Essa situação foi denunciada pelo jornal curitibano *A Tribuna*, em edição de 5 de setembro de 1914:

Gente que há quase um século povoou estes campos devolutos, é de repente surpreendida com a notícia da venda ou arrendamento a terceiros, os quais armados do título de propriedade, não tardam a procurar desalojá-los como intrusa [...]. (BERNARDET, 1979, p. 52).

Somado a esses acontecimentos, o ambiente no Contestado era de concentração da propriedade fundiária nas mãos das lideranças políticas – importante fator de poder no contexto do coronelismo, como ressaltou Victor Nunes Leal (1997). Eram essas as lideranças – os “coronéis⁶¹” – que ditavam os rumos dos acontecimentos na esfera municipal e estadual, controlando o resultado das eleições e definindo a sorte de inúmeros habitantes locais. Foi nessa conjuntura que um movimento de inspiração messiânica se constituiu em foco das atenções, desafiando a ordem política constituída.

3 FÉ E PODER NO CONTESTADO

Para se compreender os eventos desencadeados no Contestado, bem como o cenário onde se inseriu a atuação do Exército Brasileiro, é necessário reconhecer que as condições socioeconômicas e políticas envolvidas na eclosão do conflito somaram-se à manifestação de forças profundas, de caráter religioso. Mobilizando energias e potencialidades dos integrantes do movimento e atraindo novos adeptos, as crenças religiosas conferiram à parcela expressiva dos rebeldes a convicção de que agiam em nome de determinações de ordem superior.

61 O posto de coronel, no contexto em que se insere esse artigo, é aquele auferido como membro da Guarda Nacional (GN). A aquisição de postos na GN se dava mediante boas relações na esfera política, conferindo prestígio ao portador. No Brasil, tais títulos eram certificados de mando e poder, sendo muito cobiçados pelas elites rurais. Sobre o assunto, ver LEAL, 1997.

Acredita-se que os acontecimentos que resultaram no conflito tiveram início nas cercanias do município catarinense de Curitiba. Em agosto de 1912, no distrito de Taquaruçu, então pertencente a Curitiba, ocorriam os festejos em louvor ao Senhor Bom Jesus. A festa contava com a participação de integrantes de comunidades vizinhas, sendo evento social e religioso expressivo. Nessas ocasiões, assuntos diversos eram comentados, não ficando de fora a política. Entre os temas que atraíram atenção na festa em Taquaruçu, destacava-se a rivalidade entre os coronéis-fazendeiros Francisco de Albuquerque (superintendente de Curitiba) e Henriquinho de Almeida (líder da oposição) e as mudanças sofridas com a instalação da EFSPRG.

Conferindo prestígio à festa, o curandeiro José Maria fora convidado a participar das comemorações. José Maria era tratado por muitos de seus admiradores como “monge”, mesmo não integrando nenhuma ordem monástica ou seita religiosa. O título de monge, no planalto catarinense, era comumente atribuído a andarilhos, curandeiros e pregadores com ares de santidade, tradição iniciada com a peregrinação do monge S. João Maria de Agostinho (CABRAL, 1979, p. 107).

Próximo a muitas pessoas da região, incluindo em seu círculo de amizades, inimigos políticos do coronel Albuquerque, a presença de José Maria e o expressivo número de pessoas a sua volta passaram a preocupar o chefe político local. No contexto do coronelismo, as artimanhas da política estadual favoreciam a permanência do coronel Albuquerque no poder. Consta que dispunha do apoio do governador do Estado de Santa Catarina, Vidal Ramos, do Partido Republicano Catarinense (SOARES, 1920, p. 97-105). As frequentes acusações de fraude nas eleições e crimes contra o erário na gestão do município de Curitiba não bastaram para alijar Albuquerque do cargo.

Encerrada a festa do Bom Jesus, José Maria permaneceu em Taquaruçu, e, ao invés da população se dispersar, muitas famílias permaneceram na localidade para serem atendidas pelo curandeiro. O clima era tenso. Entre as pessoas que cercaram o monge, estavam criadores de gado, comerciantes, pequenos proprietários rurais e posseiros. Entre esse último grupo, estariam famílias expulsas das terras ocupadas em benefício de empresas estrangeiras e dos grandes proprietários. Diante da situação, temendo que essa atitude favorecesse de algum modo a mobilização de seus adversários, Albuquerque tomou medidas desproporcionais, denunciando o ajuntamento como um movimento pró-restauração da monarquia.

Fanatismo semelhante ao de Canudos acaba de explodir à margem de Taquaruçu, a sete léguas da vila. Inspira o movimento um indivíduo de nome José Maria Agostinho, que se diz “monge, profeta, médico e santo”. Vinda a Campos Novos, proclamou em Taquaruçu a restauração da monarquia,

tendo centenas de pessoas, que armadas, o rodeiam. Promete marchar sobre esta vila, pretendendo fazer aqui seu quartel-general, de onde agirá no intuito de abranger os três Estados do Sul.(BRASIL, 1914, p. 577).

O conteúdo do telegrama foi considerado por observadores de época e por pesquisadores uma farsa. Teria sido produto de uma liderança política decidida a criar um fato adverso aos seus opositores. Canudos era evocada para justificar medidas excepcionais (SOARES, 1920, p. 79; QUEIROZ, 1981, p. 88).⁶²

Apoiado pelo governador, o pedido de Albuquerque fora rapidamente atendido, dando início à perseguição ao monge. José Maria buscou refúgio no distrito de Irani, acompanhado de um séquito de admiradores e amigos. À época, Irani encontrava-se sob jurisdição do Paraná, integrando a disputa judicial com o estado vizinho. Foi nesse ponto que a situação, então local, converteu-se em problema mais amplo. O histórico de luta entre partidários dos estados na disputa pela posse da região estimulou um clima de desconfiança mútua, dando ensejo à reação paranaense (QUEIROZ, 1981, p. 91; MACHADO, 2004, p. 183).

Para o governo do Paraná, a equação era simples. A presença de um grupo armado, proveniente do estado vizinho, foi percebida como fruto da intenção em promover um conflito com vistas a favorecer Santa Catarina no litígio judicial. A Força de Segurança Pública paranaense (atual Polícia Militar estadual) foi mobilizada de imediato, na intenção de desfazer o ajuntamento e prender José Maria.

Ao amanhecer do dia 22 de outubro de 1912, a força paranaense desencadeou a ação para prender o monge. A operação foi um fracasso. Após um encontro violento, cercado de denúncias de precipitação (por parte das tropas) e de impensada persistência ao desafiar a polícia (por parte do monge), morreram dezenas de pessoas, entre elas o coronel em comissão João Gualberto (capitão do Exército), comandante da Força de Segurança, e José Maria. Em Curitiba, o desfecho do combate promoveu manifestações gerais de indignação e acusações contra o governo vizinho. Diante do quadro, ambos os estados mobilizaram suas forças de segurança e o governo federal determinou a mobilização do Exército para conter a situação (PEIXOTO, 1916, p. 134-135).

Morto José Maria, o ajuntamento se desfez e paulatinamente as tropas foram desmobilizadas. Entretanto, o ocorrido contribuiu para dar início a um processo de fabulação em torno da liderança do monge. De curandeiro, José Maria

62 Durante o conflito, foi publicado pela imprensa um manifesto atribuído aos rebeldes no qual era declarada a intenção de fundar uma monarquia sul-brasileira. Não tardou e o manifesto foi reconhecido como uma fraude, cuja autoria nunca foi adequadamente esclarecida. O documento falso, entretanto, somou-se às acusações presentes no telegrama de Albuquerque e contribuiu para difundir a versão de que no Contestado lutavam membros de um movimento cujo objetivo era restaurar o regime monárquico ou implantar uma versão própria desse regime. (SALOMÃO, 2012, p. 232).

passava a profeta e santo. Em uma das profecias cuja autoria era atribuída a José Maria, foi vaticinado: “Si eu morrer, ressuscitarei e trarei força de Cavalaria dos Céus para matar todos os peludos e todos os que não forem da lei da Monarquia; os irmãos que morrerem ressuscitarão [...]” (ASSUNÇÃO, 1917, p. 225). Recordando a constituição dos movimentos sebastianistas da Serra do Rodeador e da Pedra Bonita, desencadeados em Pernambuco, no século XIX, os temas da monarquia, da ressurreição dos mortos e da intervenção de forças celestiais eram recorrentes entre os rebeldes, demonstrando que temas caros ao messianismo e ao milenarismo circulavam no Contestado (SALOMÃO, 2012).

4 AÇÃO MILITAR E REVOLTA POPULAR

Decorrido pouco mais de um ano do combate do Irani, em dezembro de 1913, uma nova aglomeração de devotos formou-se em Taquaruçu. A profecia se auto-realizava. À frente do movimento, estava Eusébio F. dos Santos, cujas netas alardeavam conversar com o espírito de José Maria. O acampamento ganhou expressividade e, diariamente, cantos e rezas em nome de S. Sebastião e José Maria eram proferidos (ASSUNÇÃO, 1917, p. 236). Em pouco tempo, o acampamento converteu-se em um pequeno povoado, reunindo aproximadamente 200 casas e abrigando cerca de 800 pessoas (QUEIROZ, 1981, p. 127-128).

Em dezembro de 1913, o Exército e a polícia catarinense enviaram tropas para Curitiba. A intermediação de políticos, lideranças populares e religiosas foi tentada, sem sucesso. O deputado federal Correia de Freitas foi um dos encarregados de negociar com os acampados (QUEIROZ, 1981, p. 126). Diante do insucesso das negociações, o General Alberto de Abreu ordenou que as unidades militares acantonadas na região se combinassem numa força conjunta para investir contra Taquaruçu. A decisão do Inspetor da Região Militar em Curitiba (atual 5ª Região Militar) empregava uma clássica estratégia de cerco (PEIXOTO, 1916, p. 144). Além das forças militares regulares, as tropas contaram com o apoio de civis em armas, chamados de vaqueanos, muitos dos quais eram capangas dos coronéis-fazendeiros (ASSUNÇÃO, 1917, p. 249).

Tudo parecia simples de executar. Porém, as tropas não estavam devidamente preparadas para operar na região. O desconhecimento do terreno e a rudimentar rede de comunicações eram dois dos principais pontos falhos da operação em curso. Poucas e precárias eram as informações sobre o terreno a ser percorrido; cartas topográficas e croquis eram escassos e/ou, sobre certas localidades, inexistentes. O principal instrumento das tropas para percorrer a região era o guia ou mateiro, contratado nas povoações locais e cuja lealdade sempre estava sob suspeita. Para ampliar o problema, os caminhos eram sinuosos, cercados por densas matas e, em caso de chuva, convertiam-se em atoleiros. As comunicações das unidades entre si e para com o comando eram efetuadas com dificuldades. As unidades do Exército

e da polícia comunicavam-se, quando em deslocamento, basicamente empregando mensageiros (PEIXOTO, 1916, p. 144-145).

Com dois dias de atraso, as tropas chegaram às cercanias de Taquaruçu em 31 de dezembro. Os integrantes do movimento defenderam-se por meio de escaramuças ao longo dos caminhos, pouco podendo fazer frente a uma força atacante superior. O improvável, porém, aconteceu. As tropas que avançavam pelo norte e leste entraram em combate sem a necessária sintonia, agindo antes da chegada do efetivo proveniente do sul. Poucas horas após o início da ação, diante da resistência dos acampados, os militares recuavam em aparente desorganização, conduzindo feridos e abandonando cargueiros repletos de munições e víveres (PEIXOTO, 1916, p. 147).

O fracasso da operação foi atribuído à desorganização e à falta de experiência em combate dos militares. Certo foi que armas, munições e mantimentos ficaram para trás, sugerindo, entre outros aspectos, a falta de entrosamento e liderança de graduados e oficiais. Do lado rebelde, a retirada das tropas foi vista como proveniente da proteção divina, uma vez que venceram números atacantes dispondo de poucos recursos. Esse episódio expôs as debilidades da força militar. O Exército perdia um combate para si mesmo, dando mostras ao público de que operava com dificuldade.

A imprensa comparou o ocorrido com o fracasso da primeira expedição militar contra Canudos. A reação à derrota não tardou. De Florianópolis, um batalhão foi enviado para atacar Taquaruçu, contando com reforços e apoio em artilharia pesada (PEIXOTO, 1916, p. 150). Em 8 de fevereiro de 1914, o povoado foi atacado. A ação foi esmagadora e se estendeu até à tarde, enfrentando a ineficaz resistência dos devotos. Ocupando posição vantajosa nos morros que cercavam a localidade, a artilharia despejou mais de uma centena de granadas explosivas, arrasando completamente os casebres e matando dezenas de pessoas (PEIXOTO, 1916, p. 158-159).

Destruída Taquaruçu, o ambiente de predominante celebração e expectativa religiosa dera lugar à indignação e à revolta. Para surpresa daqueles que ordenaram o ataque, o episódio não desencorajara os devotos. Em pouco tempo, novos povoados foram formados, onde práticas religiosas se somavam ao treinamento paramilitar. A busca por proteção contra as forças repressoras e o sentimento de identidade comum em torno da fé religiosa uniu centenas de pessoas. O movimento crescia a cada dia, recebendo devotos, lideranças locais e atraindo grupos armados de várias procedências (incluindo ex-combatentes da Revolução Federalista). A agressão criou as condições favoráveis para a eclosão de uma rebelião que se nutriria de ressentimentos pessoais, interesses políticos e fervor religioso. Contemporâneo do episódio, o tenente Demerval Peixoto concordava que a ação militar fora uma opção temerária, dando ensejo a uma reação inesperada, afirmando que “O ataque de Taquaruçu foi positivamente o facho que ateou a guerra no Contestado.” (PEIXOTO, 1916, p. 160).

Entre os novos acampamentos, o primeiro fora Caraguatá. Atacado pelos militares, a resistência rebelde foi tenaz e implacável. Movimentando-se com destreza pelas matas, como a empregar táticas de guerrilha, os rebeldes causavam expressivas baixas ao Exército, obrigando o recuo das tropas (PEIXOTO, 1916, p. 180).

Dificultando a operação militar e mesmo a compreensão de como lidar politicamente com a rebelião, muitos acampamentos eram independentes do núcleo principal do movimento, conferindo um caráter descentralizado de parcela da liderança rebelde. Testemunhando a amplitude do movimento, no vale do rio Timbozinho, formou-se S. Sebastião, reunindo posseiros que há muito se viam em confronto com os coronéis-fazendeiros. O povoado congregou aproximadamente 500 casas e 2 mil moradores (QUEIROZ, 1981, p. 153).

Assassinatos, ataques a vilas, serrarias, cartórios e fazendas, depredação às estações e trilhos da ferrovia, entre outras ações, foram reputadas aos rebeldes. Soube-se que bandoleiros não ligados ao movimento aproveitaram o momento para roubar, passar dinheiro falso, praticar abigeato, entre outros crimes. A repercussão desses eventos causou novos atritos entre os governos estaduais, que trocavam acusações. Do Exército foi exigida uma solução imediata para conter a rebelião. Uma nova expedição militar foi organizada e confiada ao General Carlos de Mesquita, veterano de Canudos. As tropas disponíveis na região receberam reforços, constituindo uma força de 1.500 homens (PEIXOTO, 1916, p. 186). De questão local, o movimento messiânico ganhou contornos que envolviam, para o governo federal, a estabilidade política e econômica da região.

Ao assumir o comando, o General Mesquita constatou que a situação das unidades militares era precária. Faltavam provisões, fardamentos, medicamentos e toda sorte de materiais. O general, além de solicitar apoio em pessoal e remessas de mantimentos, remédios, fardas e munições, propôs o emprego de aviões em operações de observação (PEIXOTO, 1916, p. 212-213). Buscava, assim, melhor conhecer a localização dos rebeldes e dos caminhos a serem percorridos. Teve, por fim, a proposta recusada.

Demonstrando o peso dos desentendimentos entre os oficiais comandantes, Mesquita ressentia-se das decisões do General Abreu. Por exemplo, dos 70 contos de réis liberados pelo ministro da guerra, general Vespasiano Silva, para subsidiar as operações, 30 ficaram retidos por Abreu para emprego em “outros destinos de importância” (MESQUITA apud PEIXOTO, 1916, p. 201).

Retomando a iniciativa, as tropas da expedição do General Mesquita iniciaram as operações. Após diversos reveses, parecia que as ações teriam resultado favorável. Avaliada como alvo de importância, as tropas julgaram alcançar o acampamento rebelde de S. Antônio – na verdade, uma guarda de S. Sebastião (QUEIROZ, 1981, p. 158). O combate foi travado em maio de 1914. Empregando obuses e metralhadoras, logrou-se dispersar os rebeldes. Constatando o abandono

do reduto, Mesquita tomou uma decisão surpreendente: deu por encerrada a operação e solicitou sua remoção ao General Abreu. (PEIXOTO, 1916, p. 210-211). Desinformação, ou mesmo contrariedades pessoais, podem ter pesado na decisão de Mesquita.

Apesar da vitória aparente, não havia indicativos de rendição ou dispersão dos demais acampamentos. Meses depois, a calmaria aparente encerrou-se quando os rebeldes, entre outras ações, atacaram a serraria da Lumber no distrito de S. João, matando inúmeros funcionários e moradores. Em resposta, uma unidade militar, sediada em União da Vitória, reagiu deslocando-se para a localidade por via férrea. Ao cair numa emboscada, o resultado foi a morte de vários militares, incluindo o comandante da tropa, Capitão João Teixeira de Mattos Costa – militar partidário da negociação com os rebeldes e que iniciou uma investigação para apurar denúncias de crimes na região, as quais envolviam o Coronel Fabrício Vieira e seus vaqueanos. (PEIXOTO, 1916, p. 223; CARVALHO, 1915, p. 22).

O Exército era mais uma vez ferido em seus brios. Para conter a revolta e os desentendimentos entre as partes envolvidas nas operações, seria usado o recurso da intervenção.

5 A EXPEDIÇÃO SETEMBRINO DE CARVALHO E O IDEAL MODERNIZADOR

No início de setembro de 1914, o ministro da guerra Vespasiano Silva nomeou o General Fernando Setembrino de Carvalho para o comando da Inspetoria da Região Militar em Curitiba e das forças em operações no Contestado. O ministro buscou, com essa manobra, dar plenos poderes a Setembrino, de forma a evitar os desentendimentos anteriores que prejudicaram o comando do General Mesquita. A missão de Setembrino revestia-se de caráter especial, pois era amparada pelo pedido de intervenção proveniente dos executivos catarinense e paranaense, conforme esclarecia o Aviso do Ministério da Guerra nº 695, de 8 de setembro de 1914. (BRASIL, 2018; e Aviso 695 apud CARVALHO, 1916).

O General Setembrino era um oficial testado no campo político. No Ceará, assumiu provisoriamente o governo como interventor em virtude da Revolta de Juazeiro do Norte (1914), assunto que envolvia acirrada disputa pelo controle do executivo estadual. Soube conciliar interesses, pacificando a situação após acertos com o padre Cícero Romão Batista. Meses depois, Setembrino foi convocado para assumir a intervenção no Contestado, questão delicada, pois envolvia reprimir a rebelião e, concomitante, lidar com os interesses dos governos estaduais na partilha da região.

Após mobilizar as unidades militares disponíveis, Setembrino requereu o apoio de tropas de outros estados. Batalhões e regimentos foram deslocados de Minas Gerais, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e São Paulo para atuar no Contestado. Assim, o interventor passou a contar com 16 batalhões de infantaria, 11

regimentos de cavalaria, oito baterias de artilharia de montanha, além de unidades de engenharia, serviços de transporte e saúde (PEIXOTO, 1916, p. 258-259).

Os problemas eram inúmeros. Nessa fase da campanha houve empenho em superar dificuldades em pessoal, equipamentos, armas, munições e abastecimento diversos. As unidades careciam de efetivo completo e equipamento adequados. Faltavam uniformes, medicamentos e a alimentação fornecida era motivo de queixas. Ademais, o estado de espírito dos recém-chegados era afetado pelo estado geral de descontentamento dos soldados acantonados há mais tempo (PEIXOTO, 1916, p. 260).

Setembrino tinha o desafio de enfrentar as consequências de várias ações dos rebeldes, entre elas a invasão e depredação de Curitiba. Do lado aliado, o general teve que administrar denúncias contra os vaqueanos, acusados de cometer roubos e assassinatos com a conivência de alguns militares. O maior dos problemas era aprimorar o desempenho das unidades sob o seu comando. O general contava com regulamentos militares traduzidos de manuais alemães e franceses, material pouco conhecido da tropa dada as condições de instrução que imperavam (PEDROSA, 1969, p. 167).

Não tardou e as tropas passaram a contar com recursos superiores, em efetivo, material e numerário, comparativamente com a expedição anterior. Gozando do prestígio dado pelo status de interventor e pela cooperação do Ministério da Guerra, a expedição inaugurou no Brasil o uso de aviões em operações militares. Era um passo significativo na modernização do Exército, considerado o seu atraso no tocante ao emprego da aviação. Tal intento, entretanto, não prosperou. Em virtude do acidente aéreo que vitimou o Tenente aviador Ricardo Kirk, decidiu-se por interromper o emprego dos aeroplanos no Contestado (CARVALHO, 1915, 178).

Sobre a participação de outros atores na campanha militar, destaca-se que o emprego da Marinha brasileira também foi requisitado com o propósito de fiscalizar a navegação fluvial no rio Iguaçu na intenção de coibir o contrabando de armas e munições. A requisição não prosperou, dada as dificuldades de ser posta em prática (CARVALHO, 1915, p. 46).

No tocante ao convívio entre civis e a tropa – bebedeiras, brigas, furtos eram comuns nos acampamentos, causando transtornos – o problema da deserção e do fornecimento de informações ao inimigo preocupavam o comando (PEIXOTO, 1916, p. 660-661). Além da disciplina e discrição da tropa, Setembrino preocupava-se com a cobertura jornalística da campanha. Visando evitar o vazamento de informações e o que considerava jornalismo impatriótico, cedo tomou medidas para que “o jornal se mantivesse no círculo de uma perfeita cortesia” (CARVALHO, 1915, p. 29).

No campo operacional, o plano inicial de Setembrino era cercar a região conflagrada. Posto em prática o cerco, as tropas foram distribuídas em quatro colunas ou linhas. A primeira fase da campanha visava ocupar pontos julgados estratégicos, pois possibilitariam proteger cidades e estrangular o abastecimento e

a mobilidade dos inimigos. (CARVALHO, 1915, p. 43-44; idem, 1916, p. 15). As tropas passaram a estar, em sua maioria, mais bem armadas e equipadas. O armamento predominante do Exército eram as clavinhas Mauser (para cavalaria) e fuzis Mauser 1893 (infantaria), contando, também, com pistolas Parabellum (de manejo considerado difícil) e revólveres Smith & Wesson, além de metralhadoras e obuses (CARVALHO, 1915, p. 148-149). No tocante ao cuidado com a tropa, permaneceram muitas das dificuldades, mas houve empenho, por exemplo, na organização do serviço de saúde (CARVALHO, 1915, p. 168).

Após meses de operação, Setembrino logrou êxito. Ao cercar a região e empregar efetivos bem distribuídos, conseguiu estabelecer maior controle sobre as ações sob a responsabilidade do Exército e prejudicar o abastecimento dos redutos. Ao circular mensagens pró-rendição, oferecendo anistia e terras, Setembrino possibilitou que centenas de pessoas depusessem as armas (CARVALHO, 1915, p. 47). Entre aqueles que se entregaram, estavam lideranças rebeldes que terminaram por colaborar ativamente com a repressão, passando informações detalhadas sobre a localização e o funcionamento dos acampamentos. Para que isso fosse possível, contribuiu a fome e doenças entre os rebeldes.

Inspirado em Carl Von Clausewitz, nas palavras do próprio general Setembrino de Carvalho, tratava-se de organizar as tropas e, após o estabelecimento do cerco, promover o decisivo enfrentamento em combate (CARVALHO, 1916, p. 18). Nessa fase, as forças de segurança estaduais voltaram a colaborar ativamente, participando das operações. Houve empenho no recolhimento de informações. Para esse fim, contou-se com a colaboração de indígenas na observação dos redutos (PEIXOTO, 1916, p. 480) e de moradores locais, alguns chegando a ser infiltrados no movimento (PEIXOTO, 1916, p. 429).

As operações em curso, mesmo diante da tenacidade dos rebeldes, começaram a surtir efeito. Após alguns impasses, os acampamentos passaram a ser atacados com eficiência, levando à desorganização do movimento. Somente em fevereiro de 1915, as operações de uma fração da Coluna Norte, encabeçadas pelo capitão Tertuliano Potyguara, resultaram em aproximadamente 160 mortos e cerca de 1.200 casas incendiadas (MIRANDA, 1987, p. 83). O quadro se invertia. Os militares, agora contando com a supremacia em campo, investiam contra os rebeldes visando ao extermínio de sua força militar e recursos. No curso das operações, missões como a encabeçada por Potyguara asseguraram vitórias decisivas – entre elas a destruição de Santa Maria em abril de 1915 (POTYGUARA, 1914), considerado o reduto principal.

A destruição das cidadelas rebeldes não representou o fim do movimento, uma vez que grupos menores persistiram na luta. Porém, diante dos sucessos das operações, a resistência se esvanecia e as informações coletadas davam conta de que os grupos restantes eram pouco expressivos. Tropas do Exército e das polícias estaduais permaneceriam em operação na região, atuando na prisão de rebeldes e ataques aos acampamentos restantes (ASSUNÇÃO, 1918, p. 441-442).

No auge da campanha, as forças militares empregadas passaram a contar com um efetivo de 7.000 a 7.500 soldados. O número é expressivo, em particular se observado que o orçamento fixado para o ano de 1915 previa um total de 18.000 alistados (PEIXOTO, 1916, p. 636). Com base na previsão de alistados, estima-se que 42% do efetivo do Exército atuaram na campanha. O percentual estimado é impreciso e talvez denote exagero, mas oferece uma dimensão do que o Contestado representou para o país. A desmobilização geral das tropas teve início em janeiro de 1916 (PEIXOTO, 1916, p. 771).

No relatório entregue ao Ministério da Guerra, após longa exposição, Setembrino de Carvalho concluiu com duas “observações” extraídas da sua experiência como interventor militar. A primeira, de ordem política, é que a conciliação entre os governos estaduais era essencial para estabelecer a pacificação do Contestado. Devia-se, para tanto, dar solução imediata à questão de limites. A segunda observação pesava sobre as deficiências do Exército: “Em que pese aos seus últimos progressos, a campanha do Contestado veio mostrar que precisamos de organização real e realmente praticada.” (CARVALHO, 1915, p. 180).

A primeira observação de Carvalho tomou corpo em 20 de outubro de 1916, data da assinatura do acordo demarcando os limites entre os estados do Paraná e Santa Catarina. A disputa territorial não fora o motivo da rebelião iniciada em Taquaruçu, mas esteve em pauta durante a campanha e era do interesse de inúmeras lideranças estaduais. Sua execução, porém, não pacificara os ânimos conforme pensara Carvalho. Mal encerrada a campanha militar, o deputado paranaense Cleto da Silva iniciou uma sublevação contra o cumprimento do acordo.

Sobre a segunda observação, Setembrino de Carvalho apontara em relatório as deficiências do Exército (CARVALHO, 1915). A lista era extensa, incluindo alimentação, armamento, fardamento, saúde, meios de transporte, ação das tropas, formação militar, incluindo advertências sobre o despreparo de muitos oficiais, a má qualidade dos arreios dos cavalos, insuficiência de cartas topográficas e meios de transmissão (comunicação). As observações de Carvalho, entretanto, não se detiveram sobre muitas questões (causas das deserções, desvio de recursos, roubos, violência incontida na aplicação de punições disciplinares, assassinato de prisioneiros), melhor apontadas por autores como Demerval Peixoto. O Exército estava, de fato, longe de se constituir numa instituição moderna, disciplinada e eficiente. A campanha militar no Contestado fora verdadeiro campo de testes, expondo debilidades que desafiariam nas próximas décadas os idealizadores de um Exército modernizado.

6 O IDEAL REFORMISTA E A DEFESA DA PÁTRIA

Na primeira década do século XX, o Brasil enviou oficiais à Alemanha para observar a instrução do Exército desse país. Muitos desses militares se converteriam

em defensores ardentes de uma reforma militar inspirada no modelo germânico. Conhecidos como “jovens turcos”, em alusão aos militares do movimento revolucionário liderado pelo oficial otomano Mustafa Kemal, fundador da República Turca, os jovens militares brasileiros eram partidários não somente de uma reforma militar, mas defensores de mudanças sociais e políticas. Nas palavras de Leila Capella: “Os jovens turcos, cujo modelo de organização perfeita era a Alemanha, pretendiam atuar sobre a sociedade como um todo, criando, a partir do exército, as bases da nação por eles desejada”. (CAPELLA, 1988, p. 163).

Em outubro de 1913, oficiais lançaram a revista *A Defesa Nacional*, inspirada na revista militar germânica *Militär Wochenblatt*. A revista atuaria como veículo propagador de propostas de transformação do Exército, inspirada nos ensinamentos colhidos das Forças Armadas alemãs e, seguindo o idealismo dos jovens turcos, atuaria como difusora de críticas à condução de assuntos militares (MANSUR, 2002, p. 30).

Jovens turcos e militares alinhados com o ideal reformista observaram o desenrolar dos eventos no Contestado. Ao comemorar um ano de lançamento, *A Defesa Nacional*, na edição de 10 de outubro de 1914, dedicou seu editorial ao Contestado. Ao reconhecer que o conflito assumiu maior gravidade, o editorial fez considerações que envolveram rápida menção a questões políticas e sociais.

Ligados a causas obscuras e cada vez mais controvertidas, mesmo entre os governos dos dois Estados limítrofes, acusados de fomentarem a rebelião entre as populações rurais da zona em litígio, para desse modo servirem melhor seus interesses políticos, os surtos sangrentos dos fanáticos vão se assemelhando à luta inglória de Canudos, onde uma grande parte do nosso Exército sucumbiu aos tiros certos dos jagunços. (EDITOR, 1914, p. 1)

A prosseguir com as considerações, o foco do editorial é a ação do Exército. Após lamentar não ter se alcançado uma solução pacífica, foi enfatizado que ao se iniciar a luta estariam em curso operações de guerra: “A ação das forças militares assumirá, assim, características de operações de guerra, contra irmãos, é verdade, mas irmãos que, por seus atos, estão reduzidos à condição de inimigos” (EDITOR, 1914, p. 2).

Segundo o editorial, o Exército não poderia agir de outra forma senão no alcance de um objetivo: “a ação da tropa só pode ser a consecução de seu objetivo militar: destruir o inimigo” (EDITOR, 1914, p. 2). Não haveria lugar para paliativos, os quais, se adotados, na visão do autor do editorial⁶³, contribuiriam

63 O editorial não está assinado. Os redatores da revista eram os primeiros-tenentes Bertholdo Klingner, Estevão Leitão de Carvalho e Joaquim de Souza Reis.

para enfraquecer a ação da tropa e desprestigiar o Exército. Para sustentar essa consideração, enfatizou-se que as ações do Exército não podem ter as feições das operações policiais, percebidas como de natureza conciliatória e mais tímida. O Exército era um instrumento diverso, voltado ao combate e cujo objetivo, enquanto não ocorresse à efetiva rendição, deveria prosseguir na intenção de aniquilar o inimigo. “É lamentável que tenhamos de agir assim contra compatriotas. Mas, mais lamentável ainda, é deixar morrer, aos poucos, o nosso Exército, abatendo-se-lhes o moral, por considerações sentimentais inoportunas” (EDITOR, 1914, p. 2).

Do Exército, esperava-se a união em torno de um objetivo comum, mesmo que esse, como enfatizado anteriormente, cada vez mais se assemelhasse a Canudos. O editorial, sem ser explícito, conclamou todos a apoiar a missão confiada ao General Setembrino de Carvalho. Nas considerações finais, destacou-se que o Brasil necessitava de homens que colaborassem, “dentro da ordem, na obra do seu engrandecimento”, “E não precisa menos, também, do esforço e do patriotismo de seus oficiais, para a obra de reorganização militar do Exército e para a educação cívica e militar da Nação” (EDITOR, 1914, p. 2). Em que pesem discordâncias entre o grupo representado pela revista e o seguimento representado por Carvalho, o editorial evidencia que a manifestação de desconforto no emprego do Exército contra sua própria população não poderia chegar ao ponto de consentir ferir os brios dos militares.

No tocante aos assuntos relacionados à defesa (ou à guerra, como era expresso à época), preocupações com a fronteira sul – em particular com a Argentina – estavam na pauta do dia. Após um breve período de entendimentos, a rivalidade foi nutrida pela desconfiança platina a respeito de uma possível aliança entre o Brasil e o Chile (BURNS, 1997, p. 391-394). O histórico militar do Brasil meridional, convulsionado por guerras e revoluções, sugeria que os meios para propiciar o emprego do Exército na região deveriam ser aprimorados. A construção da ferrovia ligando São Paulo ao Rio Grande do Sul foi um dos pontos altos nesse sentido. Além de promover o desenvolvimento econômico e o povoamento regional, a construção da estrada de ferro facultou um meio de rápida locomoção para os contingentes militares destinados ao sul do país. Desafortunadamente, a construção da ferrovia terminou por contribuir para a conjuntura que resultou na eclosão da rebelião no Contestado.

Como ressalta Rogério Rodrigues, a situação mundial serviu de argumento para que os oficiais alertassem os políticos e a sociedade para a suposta iminência de um conflito armado no sul do Brasil. Comparações sobre a situação das forças armadas dos demais países da América Latina, que haviam adotado o serviço militar obrigatório (a lei brasileira do serviço militar por sorteio, de 1908, ainda não havia sido posta em prática), demonstravam como o Brasil estava atrasado em termos militares. Antes de 1908, países latino-americanos haviam adotado o serviço militar obrigatório. Entre eles, estavam Argentina, Chile, Peru, Equador e Bolívia (ROUQUIÉ,

1984). Além disso, muitos desses países já haviam recebido missões militares europeias com a função de modernizar suas forças armadas e o Brasil ficava para trás no tocante a modernização. (RODRIGUES, 2008, p. 48).

Para os militares, somente a organização de um Exército à altura da missão de fazer frente às ameaças externas propiciaria a defesa da pátria. O conflito no Contestado evidenciou inúmeras debilidades da força militar, de forma que atores políticos se convenceram da necessidade de se adquirir novos materiais e contratar uma missão militar estrangeira, optando, em decorrência dos resultados da Primeira Guerra Mundial, pelo Exército francês. A aplicação da lei do serviço militar e a adoção de instrução e regulamentos modernos eram percebidos como urgentes. Sem essas medidas, de nada adiantaria a aquisição de novos armamentos. Nisso as gerações militares pareciam concordar. Como esses objetivos seriam alcançados eram os pontos de discordância.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em fevereiro de 1915, no governo de Wenceslau Braz, decretos foram expedidos determinando a reorganização do Exército e a distribuição de efetivos. Com os decretos, o Ministério da Guerra buscava implementar a reorganização da estrutura administrativa, dos efetivos e unidades. (BRASIL, 1915). Os efeitos práticos dessas medidas demoraram a ser sentidos, mas a expedição dos decretos demonstra que o assunto era objeto de preocupação. A Primeira Guerra Mundial e a campanha do Contestado estavam em curso, certamente servindo de argumento para o estamento militar colocar na mesa de reuniões da presidência da República pautas que consideraram urgentes, como a da reforma do Exército.

Nos tópicos anteriores, buscou-se evidenciar a importância do conflito, o qual, pelas suas dimensões extrapolou questões regionais não somente pelo envolvimento do Exército. A região, em si, era objeto de inquietação. Quando se discorreu sobre a Questão de Palmas, uma das intenções foi evidenciar que à época do conflito esse era assunto recentemente solucionado. O desenvolvimento econômico e o povoamento da região eram motivos de preocupação. A instabilidade política regional em nada contribuía para a defesa territorial em caso de guerra contra inimigo externo. Pesavam receios com a Argentina, que fazia fronteira com o oeste catarinense. Nos anos 1920, ventos reformistas buscavam a realização do sonho de converter a Argentina em uma potência econômica e militar (BEIRED, 2001), despertando preocupações no Brasil. Diante desse cenário, os militares ganhavam a atenção desejada para implantar medidas modernizadoras.

A desejada modernização e reforma do Exército não seriam prontamente atendidas pela expedição de decretos ou pela ação saneadora de Setembrino de Carvalho. Sob a perspectiva daqueles que clamavam por transformações, a campanha do Contestado serviu de campo de testes, propiciando o conhecimento

in loco das debilidades e oportunidades de aprimoramento da força militar. Medidas administrativas e práticas seriam tomadas ao longo dos anos, demonstrando que a reorganização permanecia uma meta a ser atingida. As medidas mais conhecidas foram a adoção de uma Missão Militar Indígena (1919-1922), conduzida por oficiais brasileiros na Escola Militar do Realengo, e a contratação, em 1919, da Missão Militar Francesa (1920-1940).

Nos tópicos deste artigo, também se buscou evidenciar que o contexto do conflito no Contestado reunia questões de cunho político e social que se fizeram sentir na formação da mentalidade militar. O historiador norte-americano Frank McCann, ao discutir os desdobramentos do Contestado para a instituição militar e seus integrantes, observou:

O Contestado continuou a ser, por vários anos, um importante elemento da memória institucional do Exército. Sem testemunhos precisos é difícil avaliar o impacto da rebelião sobre o pensamento e o comportamento posterior dos oficiais individualmente, mas é digno de nota o fato de que participaram da luta oficiais que tiveram papéis importantes na década de 1920 e posteriormente. (MCCANN, 2009, p. 212).

No curso da política das salvasões nacionais, do governo Hermes da Fonseca, atritos entre oligarcas estaduais eram intermediados por chefes militares com vistas a pacificar lutas políticas. O general Setembrino de Carvalho interviu no Ceará com esse intento, por ocasião da Revolta de Juazeiro (1914). Medidas com esse viés acomodavam interesses, em nada mudando os malefícios advindos da concentração de poder nas mãos dos mandatários locais.

No decorrer da campanha, os militares testemunharam as consequências de uma política de tolerância aos abusos promovidos por chefes políticos e, consequentemente, prejudicial aos interesses gerais da população. Dessa forma, percebe-se que o conflito propiciou aos jovens militares uma oportunidade de contato com uma realidade para além de questões institucionais e assuntos estritamente militares. No meio militar, a revista *A Defesa Nacional* foi importante veículo difusor do pensamento da oficialidade a respeito da condução de temas políticos relacionados ao Exército, estando atenta ao Contestado. Anos depois, oficiais e sargentos que lutaram no Contestado integraram o movimento tenentista, fazendo oposição às práticas do coronelismo e, por diversas vezes, ferindo a disciplina militar para alcançar seus objetivos. Alguns desses militares participariam da Coluna Miguel Costa-Prestes e da Revolução de 1930. Discutir em que medida a experiência adquirida na serra catarinense impactou na constituição da mentalidade desse grupo de oficiais, como sugeriu McCann, é um excelente assunto para pesquisa. Ao pesquisar os reflexos do Contestado para a instituição militar, pode-se verificar que a experiência adquirida seria objeto de atenção durante décadas. Do material

consultado, por exemplo, relatório do Estado-Maior do Exército, de 1963, dedicou-se a analisar o que a experiência advinda da campanha militar no Contestado poderia contribuir para a “formulação de uma doutrina de emprego das Forças Armadas do Brasil” (BRASIL, 1963, p. 1).

A “guerra” dos fanáticos deixou sua marca entre gerações de militares, com consequências para o Exército e a sociedade brasileira. Da reforma e modernização do Exército ao trauma regional com o conflito, muito há a ser pesquisado de forma a oferecer uma melhor compreensão daqueles acontecimentos para o conjunto da sociedade.

REFERÊNCIAS

A Defesa Nacional. Rio de Janeiro: [s. n.], n. 13, 10 out. 1914.

ASSUNÇÃO, Herculano Teixeira de. *A campanha do Contestado*. Belo Horizonte: Imprensa Oficial do Estado, 1917. v.1.

_____. *A campanha do Contestado*. Belo Horizonte: Imprensa Oficial do Estado, 1918. v. 2.

BEIRED, José Luis Bendicho. A grande Argentina: um sonho nacionalista para a construção de uma potência na América Latina. *Revista Brasileira de História*. São Paulo, v. 21, n. 42, p. 303-322. 2001.

BERNARDET, Jean-Claude. *Guerra no Contestado*. São Paulo: Global Editora, 1979.

BRASIL. Congresso Nacional. *Anais da Câmara dos Deputados*. Seções de 16 a 31 de outubro de 1912. v. 7. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1914.

BRASIL. Presidência da República. Decreto nº 11.497, de 23 de fevereiro de 1915. Faz a remodelação do Exército Nacional. Rio de Janeiro, RJ: *Diário Oficial da União*, 28 fev. 1915. Seção 1, p. 2275. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1910-1919/decreto-11497-23-fevereiro-1915-513642-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 10 jul. 2018.

BRASIL. Decreto nº 11.498, de 23 de fevereiro de 1915. Estabelece a constituição dos diversos elementos que entram na organização normal do Exército activo a sua distribuição pelo território nacional. Rio de Janeiro, RJ: *Diário Oficial da União*, 28 fev. 1915. Seção 1, p. 2279. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1910-1919/decreto-11498-23-fevereiro-1915-509952-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 10 jul. 2018.

BRASIL. Estado-Maior do Exército. “Conclusão da pesquisa características do combatente”. *Guerra do Contestado*. Relatório do Estado-Maior. Rio de Janeiro, 1963. (Acervo do Centro de Documentação do Exército, Brasília-DF).

BRASIL. Ministério da Guerra. Aviso de 8 de setembro de 1914. *Relatório do Ministério da Guerra*, Rio de Janeiro, p.119, maio 1915. Anual. Disponível em: <http://memoria.bn.br/pdf/720950/per720950_1914_00001.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2018.

BURNS, E. Bradford. As relações internacionais do Brasil durante a Primeira República In: FAUSTO, Boris (org.). *História Geral da Civilização Brasileira: Sociedade e instituições – o Brasil Republicano*. Rio de Janeiro: Bertrand do Brasil, 1997. v. 2, t. 3.

CABRAL, Oswaldo Rodrigues. *A campanha do Contestado*. Florianópolis: Lunardelli, 1979.

CAPELLA, Leila Maria Corrêa. *Militares e organização nacional: os jovens turcos*. Ciências sociais hoje. São Paulo: Vértice, ANPOCS, 1988.

CARVALHO, Fernando Setembrino de. *Relatório apresentado ao general José Caetano de Faria, Ministro da Guerra, pelo comandante das forças em operações na guerra do Contestado*. Rio de Janeiro: Imprensa Militar, 1915.

_____. *A pacificação do Contestado*. Rio de Janeiro: Clube Militar, 1916.

CERVO, Amado Luiz. BUENO, Clodoaldo. *História da Política Exterior do Brasil*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2002.

KEEGAN, John. *Uma história da guerra*. São Paulo: Cia das Letras, 1995.

LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Nova Fronteira, 1997.

MACHADO, Paulo Pinheiro. *Lideranças do Contestado: a formação e atuação das chefias caboclas*. Campinas: Editora Unicamp, 2004.

MANSUR, Carlos Alberto. *A influência dos jovens turcos na EEM*. Rio de Janeiro: ECEME, 2002.

McCANN, Frank D. *Soldados da Pátria: história do Exército Brasileiro (1889-1937)*. São Paulo: Companhia das Letras; Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército Editora, 2009.

MIRANDA, Alcibíades. *Contestado*. Curitiba: Lítero-Técnica, 1987.

PEDROSA, José F. de Maya. Canudos e Contestado. *Revista do IGHMB*. Estado da Guanabara, v. 45, n. 58, p. 155-171. 1969

PEIXOTO, Demerval. *Campanha do Contestado: episódios e impressões*. Edição do autor. 3 v. Rio de Janeiro, 1916.

POTYGUARA, Tertuliano de A. Parte de combate ao reduto de Santa Maria, 20 de abril de 1914, Comando da Coluna Norte, Canoinhas, 1914. 10 p. (Acervo do Arquivo Histórico do Exército, Rio de Janeiro).

QUEIROZ, Maurício V. de. *Messianismo e conflito social: a guerra sertaneja do Contestado*. São Paulo: Editora Ática, 1981.

RODRIGUES, Rogério Rosa. *Veredas de um grande sertão: a Guerra do Contestado e a modernização do Exército brasileiro*. 2008. 430 f. Tese (Doutorado) - Curso de História Social, Instituto de Filosofia e Ciências Sociais, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2008.

ROUQUIÉ, Alain. *O estado militar na América Latina*. São Paulo: AlfaÔmega, 1984.

SALOMÃO, Eduardo Rizzatti. *A Guerra de S. Sebastião (1912-1916): um estudo sobre a ressignificação do mito do rei encoberto no movimento sociorreligioso do Contestado*. Tese de Doutorado. 2012. 294 f. Tese (Doutorado) - Curso de História, Programa de Pós-graduação em História, Universidade de Brasília, Brasília, 2012. Disponível em: <http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/11437/1/2012_EduardoRizzattiSalomao.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2018.

SOARES, José O. Pinto. *Apontamentos para a história: o Contestado*. Porto Alegre: Oficinas gráficas do Instituto de Eletro-técnica da Escola de Engenharia, 1920.

STULZER, Aurélio. *A guerra dos fanáticos (1912-1916): a contribuição dos franciscanos*. Petrópolis: Editora Vozes, 1982.

TILLY, Charles. *Coerção, Capital e Estados Europeus*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1996.

Recebido em: 12 dez. 2017

Aceito em: 15 fev. 2018

INSTRUÇÕES AOS AUTORES PARA PUBLICAÇÃO NAS REVISTAS DA ESG

A Escola Superior de Guerra promove a edição de duas publicações: a Revista da Escola Superior de Guerra e os Cadernos de Estudos Estratégicos.

A Revista da Escola Superior de Guerra tem por finalidade publicar artigos originais sobre Ciência Militar e Política. Os Cadernos de Estudos Estratégicos têm por objetivo publicar artigos originais sobre Cultura, Relações Internacionais, Modernidade, Axiologia, Praxiologia, Polemologia, Cratologia e Segurança.

Todos os textos serão avaliados por pares duplamente cegos e pelo Conselho Editorial para, posteriormente, serem indicados à publicação.

Os autores devem verificar o cumprimento de todos os itens listados a seguir. Os textos que não estiverem de acordo com as normas serão devolvidos aos autores.

Os artigos devem ser originais, inéditos e não devem estar, concomitantemente, sendo avaliados para outra publicação.

Recomenda-se observar as normas da ABNT:

- NBR 6023/2000 - Elaboração de referências;
- NBR 6022/2003 - Apresentação de artigo em publicação periódica científica;
- NBR 10520/2002 - Apresentação de citações em documentos;
- NBR 12256/1992 - Apresentação de originais;
- NBR 5892/1989 - Norma para datar;
- NBR 6024/2012 - Numeração progressiva;
- NBR 6028/2003 - Norma para resumo de apresentação de trabalhos científicos; e
- NBR 14724/2011 – Formatação de trabalhos científicos, monografias e trabalhos de conclusão de curso (TCC). No caso de gráficos, figuras, tabelas, fotos e outras ilustrações, de acordo com o IBGE.

Os arquivos devem obedecer aos seguintes critérios:

- Estar no formato Microsoft Word.DOC ou RTF;
- Ter entre 10 e 20 páginas com as referências;
- Apresentar texto: com espaçamento entre linhas: simples; entre parágrafos: 6 pontos depois; do título para o começo do texto: 12 pontos depois; espaço antes e depois da citação: 8 pontos;
 - fonte 12, Times New Roman;
 - margem superior e esquerda: 3 cm; margem inferior e direita : 2 cm;
- Empregar itálico em vez de sublinhar (exceto em endereços URL);

O texto deve ser precedido do título. Após o título, seguem o nome do (s) autor (es), o resumo acompanhado das palavras-chave (até 5), o título em inglês, o *abstract* acompanhado das *keywords*, o título em espanhol e do *resumen* acompanhados das *palabras clave*.

Em nota de rodapé, sem número e com asterisco, acrescentar titulação, atividade atual, filiação institucional e endereço eletrônico dos autores.

Os artigos devem vir acompanhados de uma autorização para publicação contendo o nome, título do artigo, endereço, telefone, endereço eletrônico e um currículo resumido do(s) autor(es).

Nos artigos, devem constar, no final, as referências proporcionais ao número de páginas; portanto entre 10 e, no máximo, 20 autores.

O canal de diálogo entre os autores e a editoração é revistadaesg@esg.br e cadernosdeestudos@esg.br

O ISSN da Revista da ESG é 0102-1788 e o dos Cadernos de Estudos Estratégicos 1808-947X.

A ESG reserva-se o direito de efetuar, nos originais, alterações de ordem normativa, ortográfica e gramatical, com vistas a manter o padrão culto da língua, respeitando, porém, o estilo dos autores. As provas finais não serão enviadas aos autores.

A ESG cumpre todos os direitos dos autores reservados e protegidos pela Lei n.º 9610, de 19 de fevereiro de 1998. Condiciona-se a sua reprodução parcial ou integral à autorização expressa e as citações eventuais à obrigatoriedade de referência da autoria e da revista.

As opiniões emitidas pelos autores dos artigos são de sua exclusiva responsabilidade.

A revista é distribuída gratuitamente, e cada autor receberá dez exemplares.

PARTE II

Com vistas a facilitar a etapa de preparação editorial, foram estabelecidos determinados critérios de uniformização que devem ser seguidos pelos autores já por ocasião da elaboração dos artigos.

Sobre o uso de:

Aspas - apenas para metáforas, transcrições e citações com menos de três linhas.

Negrito - somente para títulos de capítulos, tópicos, tabelas e gráficos.

Itálico - palavras estrangeiras, títulos de livros, jornais, artigos, teses etc., quando aparecerem no corpo do texto. Apenas muito excepcionalmente o itálico deve ser usado para ressaltar palavras e expressões — sugere-se, no entanto, que esse artifício seja evitado.

- Ilustrações, tabelas, imagens etc.

Inserir figuras e tabelas o mais próximo possível do trecho a que se refere, centralizados na página, preferencialmente, não devendo passar de duas, e com as seguintes formatações: a fonte de letra deve ser de tamanho 10 pt; dividir a tabela em duas ou mais, se não couber na página; para títulos, utilize o estilo: Tabela nº, seguida do título da tabela/gráfico (centralizado e negrito); a fonte dos dados deve ser indicada, alinhando o texto descritivo com a margem esquerda da Tabela/Gráfico.

Exemplo:

Tabela 1- Inscrição em faculdades locais

Instituições	Novos alunos universitários	Alunos de graduação	Alteração
Universidade Cedar	110	103	+7
Faculdade Elm	223	214	+9
Academia Maple	197	120	+77
Faculdade Pine	134	121	+13
Instituto Oak	202	210	-8

Fonte: O AUTOR, 2005

- Resumo

Apreciação concisa dos pontos relevantes de um documento em espaço simples. O resumo de um artigo deve conter de 100 a 250 palavras. As palavras-chave devem figurar logo abaixo do resumo, separadas entre si por ponto e finalizadas também por ponto, ao máximo cinco palavras. Observar NBR 6028/2003.

- Citação de autores no texto

Um autor: indicação do sobrenome do autor em maiúsculas, seguido da data, caso a citação seja indireta: (BIGNOTO, 2003)

Indicação de dois ou três autores da mesma obra separados por ponto e vírgula, acrescidos da data: (RIECK; LEE, 1948) ou (MARTINS; JORGE; MARINHO, 1972).

Na obra com mais de três autores, deve ser mencionado um autor (o primeiro ou o mais conhecido) seguido da expressão “et al.” acrescida da data: (JARDIM et al., 1965).

Citação de trabalhos de diferentes autores. Todos eles são mencionados, logo se deve seguir a ordem alfabética ou cronológica. Exemplos: (ATANASIU, 1967; KING, 1965; LIRONS, 1955; THOMAS, 1973) (LIRONS, 1955; KING, 1965; ATANASIU, 1967; THOMAS, 1973).

Citações de diversos documentos dos mesmos autores, publicados em um mesmo ano, são distinguidas pelo acréscimo de letras minúsculas do alfabeto após a data, e sem espaçamento:

(CARRARO, 1973a), (CARRARO, 1973b), (VOLKMAN; GOWANS, 1965a), (VOLKMAN; GOWANS, 1965b)

Coincidência de autores com o mesmo sobrenome e data: acrescentar as iniciais de seus prenomes: (BARBOSA, N., 1958); (BARBOSA, R., 1958)

Citação de citação: identificar a obra diretamente consultada. A expressão latina apud significa citado por, conforme, segundo, de acordo com, em sintonia com as ideias de. Exemplos: (SILVA apud PESSOA, 1980)

Na citação direta (transcrição), consta, ainda, a numeração das páginas utilizadas, seguida de vírgula logo após o ano.

(VOLKMAN; GOWANS, 1965, p. 35-43).

- Transcrição textual de parte da obra

A citação, até 3 linhas, deve ser contida entre aspas duplas. As aspas simples são utilizadas para indicar citação no interior da citação.

Exemplo:

De acordo com Faria (2003, p. 32), “A essa determinação, Pêcheux denomina de ‘formação ideológica’ [...]”.

A citação com mais de 3 linhas deve ser destacada com um recuo da margem esquerda 4cm, em fonte 10, sem aspas.

Exemplo:

Marisa e Regina preconizam que:

Tudo se traduz, transcreve, simplifica, banaliza, complica, recria, transcria ou transfigura. Nada permanece a primeira versão e única versão, nem para o autor nem para o leitor. Cada leitura, assim como cada escritura, pode ser simultaneamente, tradução e recriação. Quem lê, assim como quem escreve, está simultânea e necessariamente traduzindo, buscando significados, recorrendo a significantes, em busca dos sons e sentidos, ritmos e formas, cores e vibrações. (LAJOLO; ZILBERMAN, 2001, p.11).

Em supressões, acréscimos e comentários, deve-se utilizar colchetes:

Exemplo:

“Esta [a cultura humana] só se desenvolveu porque o homem tem a faculdade linguística por excelência. Isto é, o homem necessita de significados para viver [...]”

Ênfases em trechos da citação são indicados com a expressão “grifo nosso” ou “grifo do autor” entre parênteses, após a chamada da citação.

Exemplo: “Cinema é arte, é diversão, é indústria e, desde o final do século passado, vem encantando pessoas de todas as idades” (SILVA, 2000, p. 19, grifo nosso).

Observação: Se o nome ou sobrenome estiverem no fluxo da frase, esse aparece só com a inicial maiúscula, porém se o sobrenome do autor for citado a parte deverá ser escrito todo em maiúscula. O número da (s) página (s) é obrigatório no caso de transcrição.

Exemplo:

Bourdieu (1996, p. 197) destaca que a “fraude fiscal existe ainda hoje para mostrar que a legitimidade do imposto não é dada”.

Para tanto, o Estado realizava pesquisas tais como: a avaliação dos sargentos em 1194; a enumeração dos carros e dos homens armados; uma lista de receitas e despesas, em 1221, que hoje pode ser considerada como um embrião do orçamento público. Bourdieu ressalta que:

O Estado concentra a informação, que analisa e redistribui. Realiza, sobretudo, uma *unificação teórica*. Situando-se do ponto de vista do todo, da sociedade em seu conjunto, ele é o responsável por todas as operações de *totalização*, especialmente pelo recenseamento e pela *estatística* ou pela *contabilidade nacional*; pela *objetivação*, por meio da cartografia, representação unitária do todo, do espaço, ou simplesmente por meio da escrita, instrumento de acumulação do conhecimento (por exemplo, com os arquivos) e de *codificação* como *unificação cognitiva* que implica a centralização e a monopolização em proveito dos amanuenses ou dos letrados. (BOURDIEU, 1996, p.105, grifos do autor).

- Referências

A padronização da ESG está baseada na norma ABNT/NBR 6023. Não se esqueçam de que as referências são alinhadas somente à margem esquerda.

As regras gerais são as seguintes:

Regras: 1. Sobrenome do autor em letras maiúsculas. Vírgula; 2. Inicial do nome do autor ou o nome do autor por extenso. Ponto; 3. Título da obra (em maiúscula só a primeiras letras da primeira palavra e dos nomes próprios) em itálico (só o título, o subtítulo não tem grifos). Ponto; 4. Número da edição (a partir da segunda) (observar a abreviatura de 2. ed.) 5. Local. Dois-pontos; 6. Nome da editora sem a palavra editora. Vírgula; 7. Ano da publicação. Ponto. 8. Página inicial-final, caso o livro não tenha sido todo usado. Ponto.

Exemplo:

SILVA, F. *Como estabelecer os parâmetros da globalização*. 2. ed. São Paulo: Macuco, 1999.

- Quando houver tradutor, prefácio ou notas:

ALIGHIERI, D. *A divina comédia*. Tradução de Hernani Donato. São Paulo: Círculo do Livro, 1983.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. *NBR 6023*. Informação e documentação: referências - elaboração. Rio de Janeiro: ABNT, 2000.

- Quando houver mais de um autor, separá-los com ponto-e-vírgula:
SILVA, F. ; FERREIRA, L. P. *Internet*. São Paulo: Macuco, 2000.

SILVA, F., CAMPOS, R. S.; FERREIRA, L.P. *Globalização no século XXI*. São Paulo: Ática, 2000.

- Livro de série ou coleção:

SILVA, F. *Como estabelecer os parâmetros da globalização*. 4. ed. São Paulo: Ática, 1999. (Série Princípios 29).

- Livro em meio eletrônico:

ALVES, C. *Navio negreiro*. [S.l.]: Virtual Books, 2000. Disponível em: <<http://www.terra.com.br/virtualbooks/port/lport/navionegreiro.htm>>. Acesso em: 5 mar.2015.

- Notas de rodapé

As notas de rodapé (fonte 10, espaço simples) destinam-se a prestar esclarecimentos ou tecer considerações que não são incluídas no texto para não interromper a sequência lógica da leitura. Tais notas não devem ser usadas desproporcionalmente e não devem ter mais de cinco linhas. Elas devem ficar ao final de cada página, e não no fim do artigo.

Exemplo:

O álcool nas bebidas é encontrado a partir de fermentação⁶⁴ dos cereais, para fabricação das mesmas. As pessoas bebem para relaxar ou até mesmo para ficarem mais felizes e não sabem quais são as reações² do nosso organismo em relação ao álcool. Segundo Robaina⁶⁵, “todo este material à base de álcool utilizado diariamente, não nos adverte quanto ao uso deles”.

64 As bebidas alcoólicas que são produzidas através da fermentação são champanhas, cervejas e os vinhos, e as bebidas produzidas através da fermentação e destilação são as aguardentes, uísques e o conhaque..

65 Como os alcoóis são de caráter básico fraco, eles irão reagir ao entrar no estômago, pois este contém sucos gástricos ácidos. No caso do fígado, há uma intoxicação hepática.

PUBLISHING GUIDELINES FOR AUTHORS IN BRAZILIAN NATIONAL WAR COLLEGE JOURNAL

SECTION I

The Brazilian National War College promote the edition of two publishings: the Brazilian National War College magazine and the Journal of strategic studies.

The ESG (portuguese) magazine aim to publish original articles about Military science and politics. The Journals of strategic studies aim to publish original articles about culture, international relations, modernity, axiology, praxeology, polemology, cratology, and security.

All the texts will be measured either by the double-blind peer or by the Editorial Counsel to be indicated to a publication later.

The authors must observe whether all the listed itens below have implemented. The texts that are not in accordance with rules will be sent back to the authors.

The articles must be both original and unpublished. Furthermore, they might not evaluate to another publishing at the same time.

It is suggested to follow the ABNT rules (the Brazilian Technical Standards Association):

- NBR 6023/2000 - Reference preparations;
- NBR 6022/2003 – Information and Documentation – Article in printed scientific;
- NBR 10520/2002 – Rules for submission of articles;
- NBR 12256/1992 – Documentation - Presentation of texts for publishing;
- NBR 5892/1989 – Documentation – Indication of dates;
- NBR 6024/2012 – Information and Documentation – Numbering of divisions and subdivisions in written documents;
- NBR 6028/2003 – The rules of presentation, the summary, the in-text citation, and references.
- NBR 14724/2011 – Illustrations (tables, charts, and figures such as photographs, drawings, graphics, etc.) according to Brazilian Institute of Geography and Statistics (IBGE) recommendations.

The files must follow the criteria below:

- Word for windows or RTF format;
- Among 10 or 20 pages within references;
- Configuration: Lining space: simple; between lines: 6-points after; from title to text beginning: 12-points after; before and after citation lining space: 8-points;
-12-points Times New Roman font;
-left and superior margins: 3cm; right and inferior margins: 2cm;

- Use italics instead of underlining (except in URL addresses).

The text must be preceded by title. After that, follow the author's name (s), the abstract follow by keywords (up to 5), the title in english, the title in spanish, and the *resumen* follow by *palabras clave*.

In footnotes, use academic title, current activity, institutional affiliation, and electronic address for each author, with no number and asterisk included.

In articles, the authorization for publication should contain name, title of the article, address, phone number, electronic address, and a summary curriculum of authors included.

Strictly references related to the number of pages should be included in the final of the articles: from 10 to 20 authors.

The channel for dialogue between authors and publishing can be either revistadaesg@esg.br or cadernosdeestudos@esg.br.

The ISSN of the Journal of Brazilian National War College is 0102-1788, and the ISSN of the Journal of strategic studies is 1808-974X.

The Brazilian National War College reserves the right to make any normative change in original works, either orthography or grammatically, in order to keep the standard language, preserving the author's styles. The final tests will not send to the authors.

All the author's rights established by the Decree-Law 9610 of february 19, 1988, will be preserved by the Brazilian National War College. The partial or total reproduction is conditioned to express permission and the occasional quotes to journal reference obligatory.

The opinions emitted by the authors of the articles are exclusively their own responsibility.

The magazine is distributed free of charge, and each author will receive ten copies.

SECTION II

In order to facilitate the stage of publishing preparation, some criteria of standardisation has established. For that matter, they should be followed by authors when articles are in development.

On the use of:

Quotation mark – metaphors, transcription, and quotes with less than 3-points.

Bold – chapter titles, topics, tables, and graphics.

Italics – when it comes in corpus, foreign languages, book titles, newspapers, articles, thesis, and etc. Only in some cases, italics should be used to highlight words and expressions. However, it is suggested that it is avoided.

Illustration, charts, pictures, and so on. Pictures and tables should be inserted closer next to part related. It is suggested it is centered on the page, and maximum two pages. Formatting: 10-points font; table divided in two or more, if it does not fit on page; use table nº followed by one/graphics (centered and in bold); The source of data should be indicated, in accordance with the descriptive text to the left table/graphics.

Example:

Table 1- Local university registration

Institution	New students -University	Undergratuates	Modification
Cedar University	110	103	+7
Elm College	223	214	+9
Maple Academy	197	120	+77
Pine College	134	121	+13
Oak Institute	202	210	-8

Source: O AUTOR, 2005

- Summary

A concise observation about important points of a document in a single space. The abstract of article must contain from 100 to 250 words. The keywords should be below the abstract, and separated by period, and also finished by period, in maximum of five words. Pay close attention to NBR 6028/2003.

- Text citations: authors

One author: in case of indirect quotation, it is necessary to indicate the author's last name, followed by the date: (BIGNOTO, 2003).

Two or three authors on the same work: separated by quotation mark, including the date: (RIECK; LEE, 1948) or (MARTINS; JORGE; MARINHO, 1972).

More than three authors: it is necessary to mention one author (Or the first one or the most well-known author) followed by "et al". Besides, it is necessary to add the date: (JARDIM et al., 1965).

Quotations of different author works. All they have been mentioned before the alphabetical and chronological orders. For example, (ATANASIU, 1967; KING, 1965; LIRONS, 1955; THOMAS, 1973) (LIRONS, 1955; KING, 1965; ATANASIU, 1967; THOMAS, 1973).

Quotations of several documents from the same authors, published in current year, are distinguished by the add of alphabetical lowercase letters, after date and without spacing: (CARRARO, 1973a), (CARRARO, 1973b), (VOLKMAN; GOWANS, 1965a), (VOLKMAN; GOWANS, 1965b)

Authors with both the same name and last name, it is necessary to add the first name initials: (BARBOSA, N., 1958); (BARBOSA, R., 1958)

Citing Indirect source: you have to identify the work related. The Latin expression *apud* means cited by, in accordance with, etc.: (SILVA *apud* PESSOA, 1980)

Direct quotation (transcription): it means used page numbers, followed by comma after year. (VOLKMAN; GOWANS, 1965, p. 35-43).

- Piece of work textual transcription

Quotation must come within double quotation marks, up to 3-points. The single quotation marks are used to indicate quotation within quotation.

Example:

According to some, dreams express “profound aspects of personality” (Foulkes 184), though others disagree.

More than 3-points in quotation must be highlighted with an indentation of 4cm left margin, 10-font, and without quotation marks:

Nelly Dean treats Heathcliff poorly and dehumanizes him throughout her narration:

They entirely refused to have it in bed with them, or even in their room, and I had no more sense, so, I put it on the landing of the stairs, hoping it would be gone on the morrow. By chance, or else attracted by hearing his voice, it crept to Mr. Earnshaw’s door, and there he found it on quitting his chamber. Inquiries were made as to how it got there; I was obliged to confess, and in recompense for my cowardice and inhumanity was sent out of the house. (Bronte 78)

Deletations, additions, and comments must come within brackets:

Jan Harold Brunvand, in an essay on urban legends, states, “some individuals [who retell urban legends] make a point of learning every rumor or tale” (78).

Parts of quotation have been indicated by “Emphasis added” or “Author note” between parenthesis. For instance,

But that doesn't mean he opposes the Keystone XL oil pipeline, current *bête noir* of the environmental movement. Although the AFL-CIO hasn't directly backed Keystone, it has endorsed "pipelines in general," says Trumka, who argues that the pipeline will have "a smaller carbon footprint" than other methods of transporting those petroleum products. (Emphasis added)

Still, it is necessary to observe whether name or last name are in the text with the capital letter initials. Nevertheless, if the author's last name is not cited, it must be written in capital letter. The number of the page must appear in the transcription.

Example:

According to Smith (1992, p.45), "Aitcheson [sic] appears to believe that everything changes; but this is questionable" (*italics in original*).

- References

The Brazilian National War College standardisation is based in rule of ABNT/ NBR 6023. It is important to observe that the references are aligned with the left margin.

Rules: 1. Author last name in capital letters. Comma; 2. Author initial name or author name in written form. Period; 3. Title of work (The first letters in capital letter or proper names) in italics (Title). Period; 4. The issue number (up to the second one) (Attention to abbreviation 2nd ed.) 5. Local. Two points; 6. The name of publishing house without mention the name of publishing house. Comma; 7. Year of publication. Period. 8. Initial and final page, in case of new book. Period.

Berndt, T. J. (2002). *Friendship quality and social development. Current Directions in Psychological Science*, 11, 7-10.

Translator, Preface, or Note.

Foucault, Michel. *Madness and Civilization: A History of Insanity in the Age of Reason*. Trans. Richard Howard. New York: Vintage-Random House, 1988. Print.

Funk, R., & Kolln, M. (1998). Introduction. In E. W. Ludlow (Ed.), *Understanding English grammar* (pp. 1-2). Needham, MA: Allyn and Bacon.

Multivolume Work

Wiener, P. (Ed.). (1973). *Dictionary of the history of ideas* (Vols. 1-4). New York, NY: Scribner's.

Electronic Books

De Huff, E. W. (n.d.). *Taytay's tales: Traditional Pueblo Indian tales*. Retrieved from <http://digital.library.upenn.edu/women/dehuff/taytay/taytay.html>

Footnotes

Footnotes aims to explain what is outside the text in order to keep the logical sequence, which should not contain more than 5-points. On the one hand, they should be avoided, for they might become more expensive the publication.

INSTRUCCIONES A LOS AUTORES PARA PUBLICACIÓN EN REVISTAS DE LA ESCUELA SUPERIOR DE GUERRA

PARTE 1

La Escuela Superior de Guerra promueve la edición de dos publicaciones: La Revista de la Escuela Superior de Guerra y los Cuadernos de Estudios Estratégicos.

La Revista de la Escuela Superior de Guerra tiene por finalidad publicar artículos originales sobre Ciencia Militar y Política. Los Cuadernos de Estudios tienen por objetivo publicar artículos originales sobre Cultura, Relaciones Internacionales, Modernidad, Axiología, Praxiología, Polemología, Cratología y Seguridad.

Todos los textos serán evaluados por pares objetivos y por el Consejo Editorial para, posteriormente, ser indicados para publicación.

Los autores deben verificar el cumplimiento de todos los ítems listados a seguir. Los textos que no estuvieran de acuerdo con las normas serán devueltos a los autores.

Los artículos deben ser originales, inéditos y no deben estar concomitantemente, evaluados para otra publicación.

Se recomienda observar las normas de la ABNT:

- NBR 6023/2000 - Elaboración de referencias;
- NBR 6022/2003 - Presentación de artículos en publicación periódica científicas;
- NBR 10520/2002 - Presentación de citaciones de documentos;
- NBR 12256/1992 - Presentación de originales;
- NBR 5892/1989 - Norma para datar;
- NBR 6024/2012 - Numeración progresiva;
- NBR 6028/2003 - Norma para resumen de presentación de trabajos científicos; y
- NBR 14724/2011 – Formación de trabajos científicos, monografías y trabajos de conclusión de curso (TCC). En el caso de gráficos, figuras, tablas, fotos y otras ilustraciones, de acuerdo con el IBGE.

Los archivos deben obedecer a los siguientes criterios:

- Estar en formato Microsoft Word.DOC o RTF;
- Tener de 10 a 20 páginas incluyendo las referencias;
- Presentar texto, con espacio entre líneas: simple, entre párrafos: 6 puntos después; del título al comienzo del texto: 12 puntos después; espacio antes y después de la citación: 8 puntos;

- fuente 12, Times New Roman;
- margen superior e izquierdo: 3 cm; margen inferior y derecho: 2 cm;

- Emplear letra itálica en lugar de subrayar (excepto en direcciones de URL);

Los textos deben ser precedidos de un título. Luego del título, sigue el nombre del o de los autores, el resumen acompañado de las palabras clave (hasta 5), el título en inglés, el *abstract* acompañado de las *keywords*, o título en español y el resumen acompañado de las palabras clave.

Al pie de la página, sin número y con asterisco, colocar títulos de grado (doctor, licenciado, etc), actividad actual, institución a la que pertenece, y dirección electrónica de el o los autores.

Los artículos deben estar acompañados de una autorización para publicación conteniendo el nombre, título del artículo, dirección, teléfono, correo electrónico y currículum resumido de el o los autores.

En los artículos debe constar, al final, las referencias debiendo estas ser proporcionales al número de páginas, por lo tanto, entre 10 y 20 autores como máximo.

El canal de diálogo entre los autores y la editorial es revistadaesg@esg.br y cadernosdeestudos@esg.br

El ISSN de la revista de la ESG es 0102-1788 y de los Cuadernos de Estudios Estratégicos 1808-947X

La ESG se reserva el derecho a efectuar, en los originales, alteraciones de orden normativa ortográfica y gramatical, con vistas a mantener el padrón cultural de la lengua, respetando, sin embargo, el estilo de los autores. Las pruebas finales no serán enviadas a los autores.

La ESG cumple todos los derechos de autor, reservados y protegidos por la Ley n° 9610, del 19 de febrero de 1998. Condicionando su reproducción parcial o integral a la autorización expresa y las citaciones eventuales a la obligatoriedad de referenciar la autoría y la revista.

Las opiniones emitidas por los autores de los artículos son de su exclusiva responsabilidad.

La revista es distribuida gratuitamente, y cada autor recibirá diez ejemplares.

PARTE II

Visando facilitar la etapa de preparación editorial, fueron establecidos los siguientes criterios de uniformización que deben ser seguidos por los autores al elaborar los artículos.

Sobre el uso de:

Comillas - solamente para metáforas, transcripciones y citaciones con menos de tres líneas.

Negrita - únicamente para títulos, tópicos, tablas y gráficos.

Itálica - palabras extranjeras, títulos de libros, periódicos, artículos, tesis, etc, siempre que aparezcan en el cuerpo del texto. En casos de excepción la letra itálica debe ser usada para resaltar palabras y expresiones, se sugiere, sin embargo, que este artificio sea evitado.

- Ilustraciones, tablas, imágenes etc

Insertar figuras y tablas lo más próximo posible al párrafo al cual se refiere, centralizados en la página, preferentemente, no debiendo pasar de dos, y con los siguientes formatos, la fuente debe ser tamaño 10 puntos; dividir la tabla en dos o más, si no entrase en la página; para títulos utilice el estilo: Tabla nº, seguida del título de la tabla/gráfico (centralizado y en negrita); la fuente de los datos debe ser indicada, alienando el texto descriptivo con el margen a la izquierda de la Tabla/Gráfico.

Ejemplo:

Tabla 1- Inscripción en facultades locales

Instituciones	Nuevos alumnos universitarios	Alumnos de graduación	Alteración
Universidad Cedar	110	103	+7
Facultad Elm	223	214	+9
Academia Maple	197	120	+77
Facultad Pine	134	121	+13
Instituto Oak	202	210	-8

Fuente: EL AUTOR, 2005

- Sumario

Apreciación concisa de los puntos de un documento en espacio simple. El resumen de un artículo debe contener de 100 a 250 palabras. Las palabras clave deben figurar enseguida del resumen, separadas entre sí por puntos y finalizadas también por puntos, con un máximo de cinco palabras. Observar NBR 6028/2003

- Cita de autores en el texto

Un autor: indicación del apellido del autor en mayúsculas, seguido de la fecha, en caso que la citación sea directa: (BIGNOTO, 2003)

Indicación de dos o tres autores de la misma obra separados por punto y coma, acompañados de la fecha: (RIECK, LEE, 1948) o (MARTINS; JORGE; MARINHO, 1972).

En la obra con más de tres autores, debe ser mencionado un autor (el primero o más conocido) seguido de la expresión “et al.”, seguida de la fecha: (JARDIM et al., 1965).

Cita de trabajos de diferentes autores. Todos ellos son mencionados, debiendo seguir un orden alfabético o cronológico. Ejemplos: (ATANASIU, 1967; KING, 1965; LIRONS, 1955; THOMAS, 1973) (LIRONS, 1955; KING, 1965; ATANASIU, 1967; THOMAS, 1973).

Cita de diversos documentos de los mismos autores, publicados en un mismo año, son distinguidas mediante la colocación de letras minúsculas del alfabeto luego de la fecha, sin espacio: (CARRARO, 1973a), (CARRARO, 1973b), (VOLKMAN; GOWANS, 1965a), (VOLKMAN; GOWANS, 1965b).

Coincidencia de autores con el mismo apellido y fecha, colocar las iniciales de sus nombres: (BARBOSA, N., 1958); (BARBOSA, R., 1980).

Cita de cita: identificar la obra directamente consultada. La expresión latina *apud*, significa citado por, conforme, según, de acuerdo con, en sintonía con las ideas de. Ejemplo: (SILVA *apud* PESSOA, 1980).

En la cita directa (transcripción), consta, además, la numeración de las páginas utilizadas, seguidas de coma luego del año. (VOLKMAN; GOWANS, 1965, p. 35-43).

- Transcripción textual de parte de la obra

La citación, de hasta 3 líneas, debe estar entre comillas dobles. Las comillas simples son utilizadas para indicar cita en el interior de la cita.

Ejemplo:

De acuerdo con Faria (2003, p. 32), “A esa determinación, Pêcheux la denomina de ‘formación ideológica’ [...]”.

La cita de más de tres líneas debe ser destacada con una distancia del margen izquierdo de 4cm, en fuente 10, sin comillas.

Ejemplo:

Marisa y Regina defienden que:

Todo se traduce, transcribe, simplifica, banaliza, complica, recrea o transfigura. Nada permanece como la primera y única versión, ni para el autor ni para el lector. Cada lectura, bien como cada escritura, puede ser simultáneamente, traducción y re-creación. Quien lee, así como quien escribe, está simultánea y necesariamente, traduciendo, buscando significados, recurriendo a significados, en busca de los sonidos y los sentidos, ritmos y formas, colores y vibraciones. (LAJOLO; ZILBERMAN, 2011, p. 11).

En supresiones, adiciones y comentarios, se debe utilizar corchetes:

Ejemplo:

“Esta [la cultura humana] sólo se desarrolló porque el hombre tiene la facultad lingüística por excelencia. Esto es, el hombre necesita de significados para vivir [...]”

Énfasis en trechos de la citación son indicados con la expresión “nota nuestra” o “nota del autor” entre paréntesis, luego la nota de la cita.

Ejemplo: “El cine es *arte*, es *diversión*, es *industria* y, desde el final del siglo pasado, encanta a personas de todas las edades” (SILVA, 2000, p. 19, nota nuestra).

Observación: Si el nombre o el apellido estuvieran dentro de la frase, este aparecerá solamente con la inicial en mayúscula, sin embargo, si el nombre del autor fuera citado a parte, deberá ser escrito todo en mayúscula. El número(s) de la(s) página(s) es obligatorio en caso de transcripción.

Ejemplo:

Bordieu (1996, p. 197) destaca que el “fraude fiscal existe hasta hoy para mostrar que el impuesto no es legítimo”.

Por tanto, el Estado realizaba investigaciones tales como: la evaluación de los sargentos en 1194; la enumeración de los carros y de los hombres armados; una lista de recetas y gastos, en 1221, que hoy puede ser considerada como un embrión del presupuesto público. Bordieu resalta que:

El Estado concentra la información, que analiza y redistribuye. Realiza sobre todo, una *unificación teórica*. Situándose desde el punto de vista del todo, de la sociedad en su conjunto, él es el responsable por todas las operaciones de **totalización**, *especialmente* por los censos y por la **estadística** o por la *contabilidad nacional*; por objetivación, por medio de la cartografía, representación unitaria del todo, del espacio, o simplemente por medio de la escritura, instrumento de acumulación del conocimiento (por ejemplo, los archivos) y de **codificación** como *unificación cognitiva* que implica la centralización y la monopolización en provecho de los amanuenses o de los letrados.(BOURDIEU, 1996, p.105, nota del autor).

- Referencias:

El padrón de la ESG está basado en la norma ABNT/NBR 6023. No olvidar que las referencias son alineadas solamente en el margen izquierdo.

Las reglas generales son las siguientes:

Reglas: 1. Apellido del autor en letras mayúsculas. Coma; 2. Inicial del nombre del autor o nombre del autor completo. Punto; 3. Título de la obra (en mayúscula sólo la primer letra de la primer palabra y de los nombres propios) en *itálica* (sólo el título, el subtítulo no será destacado). Punto; 4. Número de la edición (a partir de

la segunda) (observar la abreviatura de 2. ed); 5. Lugar. Dos puntos; 6. Nombre de la editorial sin la palabra editorial. Coma; 7. Año de la publicación. Punto; 8. Página inicial-final, en el caso en que el libro no haya sido todo usado. Punto.

Ejemplo:

SILVA, F. *Como establecer los parámetros de la globalización*. 2. ed. São Paulo: Macuco, 1999

- Cuando hubiere traductor, prefacio o notas:

ALIGHIERI, D. A. *La divina comedia*. Traducción de Hernani Donato. São Paulo: Círculo del Libro, 1983.

ASOCIACIÓN BRASILEÑA DE NORMAS TÉCNICAS. *NBR 6023*. Información y documentación: referencias - elaboración. Rio de Janeiro: ABNT, 2000.

- Cuando haya más de un autor, separarlos con punto y coma:

SILVA, F.; FERREIRA, L.P. *Internet*. São Paulo: Macuco, 2000.

SILVA, F.; CAMPOS, R.S.; FERREIRA, L.P. *Globalización en el siglo XXI*. São Paulo: Ática, 2000.

- Libro de serie o colección:

SILVA, F.; *Como establecer los parámetros de la globalización*. 4. ed. São Paulo: Ática, 1999. (Serie principios 29).

- Libros digitales:

ALVES, C. Navío negrero. [S.l]: Virtual Books, 2000. Disponible en: <<http://www.terra.com.br/virtualbooks/port/port/navionegrerio.htm>>. Accedida el 5 mar.2015.

• Notas al pie

Las notas al pie (fuente 10, espaciado simple) se destinan a colocar aclaraciones o hacer consideraciones que no están incluidas en el texto para no interrumpir la secuencia lógica de la lectura. Tales notas no deben ser usadas en forma desproporcionada y no deben tener más de cinco líneas. Estas deben quedar al final de cada página, e no al final del artículo.

Ejemplo:

El alcohol en las bebidas surge a partir de la fermentación⁶⁶ de los cereales, para fabricación de las mismas. Las personas beben para relajarse o hasta para estar más felices y no saben cuáles son las reacciones² de nuestro organismo en relación al alcohol. Según Robaina⁶⁷, “todo este material a base de alcohol utilizado diariamente, no nos advierte en cuanto a su uso”.

66 Las bebidas alcohólicas que son producidas a través de la fermentación son champagnes, cervezas y los vinos, y las bebidas producidas a través de fermentación y destilación son las aguardientes, whisky y coñac.

67 Como los alcoholes en las bebidas son de carácter básico leve, ellos irán a reaccionar cuando ingresen en el estómago, pues este contiene gástricos ácidos. En el caso del hígado, hay una intoxicación hepática.

Esta revista foi impressa na gráfica da ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA
Fortaleza de São João - Av. João Luís Alves, s/n - Urca - Rio de Janeiro - RJ
CEP 22291-090 - www.esg.br



ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA

A Escola Superior de Guerra - ESG - criada pela Lei nº. 785, de 20 de agosto de 1949, é um instituto de altos estudos, subordinado diretamente ao Ministro de Estado da Defesa, e destina-se a desenvolver e consolidar os conhecimentos necessários para o exercício das funções de direção e para o planejamento da segurança e defesa nacionais.

Para tanto, dedica-se aos estudos sobre política e estratégia, em especial nas áreas da segurança e da defesa.

Atuando como centro permanente de estudos e pesquisas, compete-lhe, ainda, ministrar os cursos que forem instituídos pelo Ministério da Defesa.

Esta Escola está localizada na área da Fortaleza de São João, no bairro da Urca, Rio de Janeiro, RJ, Brasil. A Fortaleza – foi construída em 1565, a pedido de Estácio de Sá, na várzea entre os morros Cara de Cão e Pão de

Revista da Escola Superior de Guerra

Av. João Luís Alves, s/nº

Fortaleza de São João - Urca

22291-090 - Rio de Janeiro - RJ

